

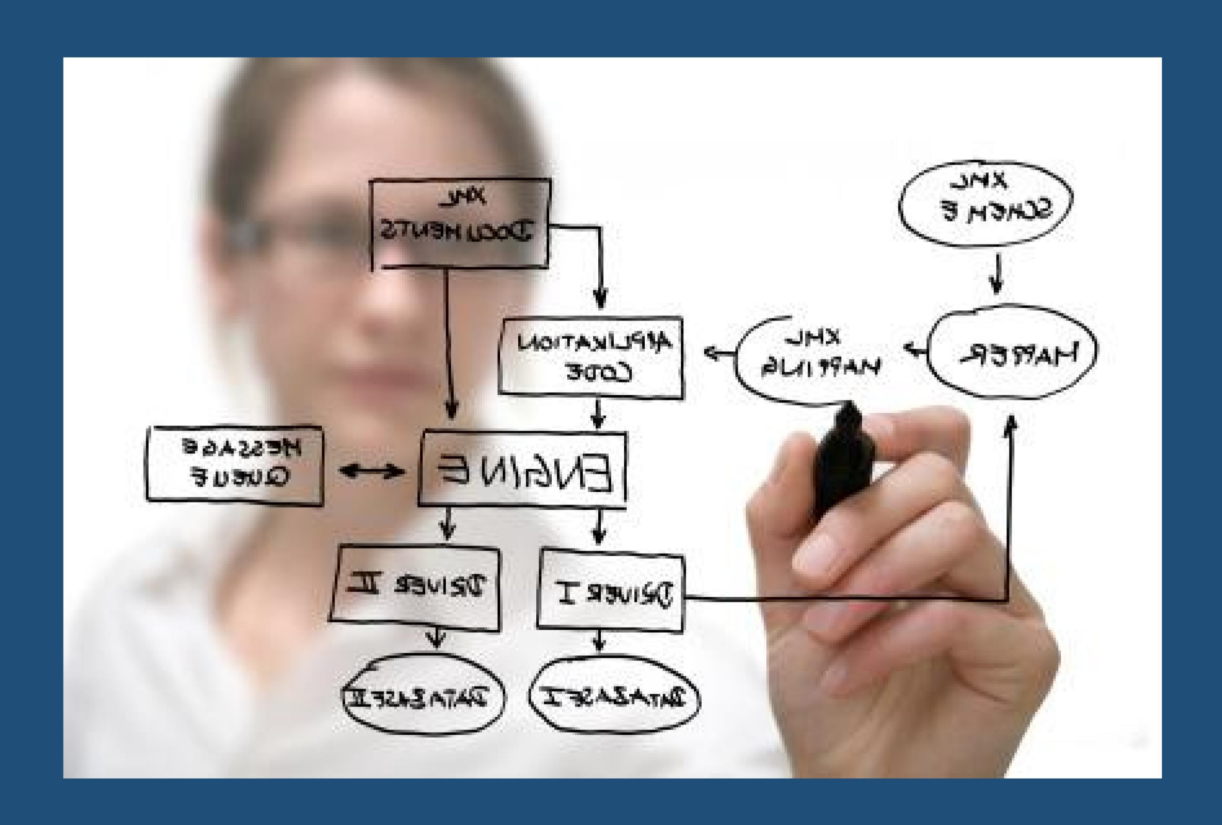
Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo

Facultad de Ciencias Histórico Sociales y Educación

Sociología de la organización

José W. Gómez Cumpa

(compilación y edición)



Escuela Profesional de Sociología

Lambayeque, abril de 2003





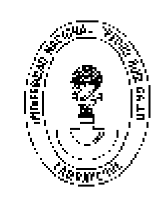
Dossier del curso ***Sociología de la organización***[1]

Escuela Profesional de Sociología
Facultad de Ciencias Histórico Sociales y Educación
Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo

Lambayeque, Perú, abril del 2003

[1] Los materiales incluidos en este dossier se reproducen sólo para uso de los alumnos de la Escuela Profesional de Soicología de la UNPRG.





UNIVERSIDAD NACIONAL “PEDRO RUIZ GALLO”
Facultad de Ciencias Histórico Sociales y Educación
ESCUELA PROFESIONAL DE SOCIOLOGÍA

Sílabo

Nombre de la asignatura: **SOCIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES**

Pre-requisitos:	SO 403
Profesor:	José Gómez Cumpa
Ubicación dentro del Plan de Estudios:	IX Ciclo
Número de clases por semana:	2.
Horas de clases por semana:	4 horas.
Horario:	Martes 15:40 a 17:20 / Miércoles 16:30 a 17.20
Aula:	701, Pabellón FACHSE

Sumilla

Se trata de lograr que el sociólogo tenga competencias para convertirse no sólo en un analista o diagnosticador de las organizaciones, sino que tenga la capacidad de lograr la mejora de las mismas, en relación con las demandas sociales y el beneficio de sus integrantes. Se trata, entonces, de un enfoque que vaya más allá de la mera crítica, tan desarrollada en la formación convencional del sociólogo, sino que, en un enfoque además operativo y transformador, convertirse en impulsor del cambio organizacional.

Objetivo

Adquirir las herramientas conceptuales y metodológicas para estudiar las organizaciones para aplicarlas en un cambio organizacional para optimizar sus objetivos en relación con el desarrollo de la sociedad.

Contenidos del Curso

1.-Concepto de organización
2.-Revisión histórica de la teoría de las organizaciones
3.-Análisis de la estructura organizacional



Parámetros de diseño
Mecanismos de control y coordinación
Procesos de formalización
Diferenciación e integración
Entorno y ambiente
Complejidad organizacional

4.-Análisis de la cultura organizacional
Concepto de cultura organizacional
Valores y creencias en las organizaciones
Tiempo y espacio
Cultura y diseño organizacional
Etica

5.-Otros tópicos relevantes del análisis organizacional
Comunicación
Tecnología
Conocimiento y aprendizaje
Poder y liderazgo
Cambio y conflicto
Nuevas tendencias en teoría organizacional

Metodología

Clases expositivas.
Ejercicios de aplicación en clase.
Lectura personal y búsqueda de información en internet
Ayudantías metodológicas para la realización de los trabajos

Evaluación

Un trabajo de investigación grupal (25%)
Un trabajo de investigación individual (25%)
Intervenciones, exposiciones y participación en tareas (25%)
Exámenes escritos (25%)

Trabajos:

- Trabajo grupal.-
  Las organizaciones en Perú: evolución reciente y estado actual.
  División del curso en cinco grupos temáticos: El Estado; Las Empresas; Las Organizaciones sin Fines de Lucro; Las organizaciones Sociales; Los partidos políticos.
- Trabajo individual.-
  Análisis organizacional: estudio de caso aplicado a la estructura o la cultura organizacional.



PROGRAMACIÓN DEL CURSO:

Capítulo 1.	Introducción: El campo académico y profesional de la sociología de la organizaciones. La línea de formación en organizaciones dentro del programa de sociología en la UNPRG. Presentación del curso, contenidos y metodología. Constitución de los grupos de trabajo.
Capítulo 2.	Discusión sobre el concepto de organización en el marco de la teoría sociológica; otros enfoques para el estudio y la intervención en las organizaciones. Evolución de las crisis y soluciones administrativas.
Capítulo 3.	Revisión histórica de la teoría de las organizaciones 1: Escuelas clásicas, administración científica; teoría burocrática weberiana; la escuela de relaciones humanas.
Capítulo 4.	Revisión histórica de la teoría de las organizaciones 2: Enfoques estructuralista y sistémico para el análisis de las organizaciones; Los enfoques aplicados para el diseño y la gestión organizacional; Clasificación de teorías. La relación entre enfoques teóricos y el desarrollo histórico del capitalismo industrial.
Capítulo 5.	Exposiciones del primer trabajo: Las organizaciones en Chile: evolución reciente y estado actual.
Capítulo 6.	Estructura organizacional 1: Conceptos fundamentales para el análisis de la estructura organizacional. Modelos de análisis estructural.
Capítulo 7.	Estructura organizacional 2: Parámetros de diseño organizacional. Procesos de formalización. Diferenciación e integración.
Capítulo 8.	Feriado
Capítulo 9.	Estructura organizacional 3: Entorno y ambiente en el diseño organizacional. Complejidad en las organizaciones. Tipología de organizaciones.
Capítulo 10.	Prueba
Capítulo 11.	Cultura organizacional 1: Concepto de cultura organizacional. Valores y creencias en las organizaciones. Tiempo y espacio. Cultura latinoamericana y cultura organizacional.
Capítulo 12.	Cultura organizacional 2: Cultura y diseño organizacional. Cultura y liderazgo. Etica y gestión de las organizaciones.
Capítulo 13.	Otros tópicos 1: Comunicación. Tecnología. Conocimiento y aprendizaje.
Capítulo 14.	Otros tópicos 2: Poder y liderazgo, Cambio y conflicto en las organizaciones. Nuevas tendencias teóricas para el análisis organizacional
Capítulo 15.	Exposiciones del segundo trabajo: Análisis organizacional. Estudios de Caso.

Bibliografía Mínima:

Dossier del curso: El profesor alcanzará un dossier con lecturas teóricas, metodológicas y aplicativas, que será el texto oficial del curso.

Bibliografía Complementaria:

ABRAVANEL, H., y otros (1992) Cultura Organizacional; Legis, Bogotá.



BEAUDOUX, E.; DOUXCHAMPS, F.; CROMBRUGGHE, G.; GUENEAU, M.; NIEUWKERK, M. (1993) Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo. De la identificación a la evaluación. CEP - CIPCA - IEPALA - RURALTER. La Paz.

BERRY, T. (1996) Calidad Total. Col. Management Siglo XXI Colombia. Editorial McGraw-Hill Interamericana S.A.

BOXWELL, R. (1995) Bechmarking para competir con ventaja. España. Editorial McGraw-Hill Interamericana de España, S.A. Primera Edición.

COLLINGS, James y PORRAS, Jerry (1995) Empresas que perduran. Editorial Norma, Bogotá.

COVEY, S. (1997) El liderazgo centrado en principios. España. Ediciones Paidós. Primera edición.

DE BONO, E. (2000) Ideas para profesionales que piensan. Nuevas consideraciones sobre el pensamiento lateral aplicadas a la empresa. Buenos Aires. Editorial Paidós.

DEAL, T.E. y Kennedy, A.A. (1985) Las empresas como sistemas culturales; Ritos y rituales de la vida organizacional; Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

DENISON, Daniel (1991) Cultura Corporativa y Productividad Organizacional. Legis, Bogotá.

DONNELLY; GIBSON; IVANCEVICH. (1995) Fundamentos de dirección y administración de empresas. España. Ediciones IRWIN.

DRUCKER, P. (1973) La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas. Argentina. Editorial "El Ateneo". Tercera Edición.

DRUCKER, P. (1992) Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá. Colombia. Editorial Norma.

DRUCKER, P. (1996) Dirección de instituciones sin fines de lucro. España. Editorial El Ateneo. Segunda Edición.

FLORES, Fernando (1994) Creando organizaciones para el futuro; Dolmen ediciones, Santiago.

FLORES, Fernando (1989) Inventando la empresa del S. XXI; Hachette, Santiago.

GREINER, P. Patrones de Cambio Organizacional. Fondo Educativo Interamericano.

GUNS, B. (1996) Aprendizaje Organizacional. Cómo ganar y mantener la competitividad. México. Editorial Prentice-Hall.

Hall, R. (1983) Organizaciones. Estructura y proceso; Prentice-Hall Hispanoamericana, México.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. (1994) Reingeniería. Colombia. Editorial Norma. Segunda edición.

Hampton, David (1990) Administración. Tercera Edición. McGraw-Hill, México D.F..

HILL, CH.; JONES, G. (1999) Administración Estratégica, un enfoque integrado. Colombia. Editorial Mcgraw-Hill Interamericana S.A. Tercera Edición.

IVANCEVICH, J.; LORENZI, P.; SKINNER, S.; CROSBY, P. (1996) Gestión, calidad y competitividad. Madrid. Editorial División IRWIN, 2 tomos.

Lawrence, P. R. y Lorch, J.W. (1976) Organización y ambiente; Ed.Labor, Barcelona.

LESSEM, Ronnie (1992) Gestión de la Cultura Corporativa. Días de Santos, Madrid.

LUHMANN; Niklas (1983) Fin y racionalidad de los sistemas. Ed. Nacional, Madrid.

MANGANELLI, R.; KLEIN, M. (1995) Cómo hacer reingeniería. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

MARKIDES, C. (2000) En la estrategia está el éxito. Guías para formular estrategias revolucionarias. Editorial Norma. Bogotá.



MINTZBERG, H.; BRIAN, J. (1991) El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos. Prentice-Hall Hispanoamericana. Segunda edición. México.

Mintzberg, Henry (1990) Diseño de Organizaciones Eficientes. El Ateneo, Buenos Aires.

Mintzberg, Henry (1984) La Estructuración de las Organizaciones. Editorial Ariel. Barcelona.

Mintzberg, Henry (1991) Mintzberg y la Dirección. Ediciones Díaz de Santos. Madrid.

MORRIS, D.; BRANDON, J. (1994) Reingeniería. Cómo aplicarla con éxito en los negocios. McGraw-Hill Interamericana S.A. Bogotá.

OHMAE, K. (1989) La mente del estratega. El triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios. McGraw - Hill Interamericana. México.

PETERS, T.; WATERMAN, R. (1980) En busca de la excelencia. Editorial Norma. Bogotá.

PHILLIPS, N. (1994) Nuevas técnicas de gestión. Ediciones Folio. Barcelona.

QUIN, R. (1997) Sabiduría para el cambio. No le tema, acéptelo! Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana. México.

RODRÍGUEZ, Darío (1992) Diagnóstico Organizacional. Eds Universidad Católica de Chile. Santiago.

RODRÍGUEZ, Darío (1991) Gestión Organizacional. Elementos para su estudio. Centro de Extensión de la P. Universidad Católica de Chile. Santiago.

SCHEIN, Edgar (1988) La Cultura Empresarial y el Liderazgo. Plaza y Janés, Barcelona.

SENGE, P. (1995) La quinta disciplina en la práctica. España. Ediciones Granica.

SENGE, P. (1998) La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Ediciones Juan Granica. Barcelona.

SMITH, D. (1996) El cambio está en tus manos. Prentice-Hall Hispanoamericana. México.



SUMARIO



1. ADMINISTRACIÓN DE ORGANIZACIONES A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Alberto Vásquez Tapia[2]

Introducción

En las décadas de los años 70 y 80 numerosas instituciones recurrieron a los programas de "Desarrollo Organizacional" (D.O), procurando integrar de un modo sistémico las relaciones entre objetivos, estructuras, tecnología y personas en el ámbito institucional. Esta propuesta académica, generada en universidades americanas y europeas, inicialmente fue desarrollada por sociólogos organizacionales y psicólogos laborales. Posteriormente se incorporaron ingenieros industriales y administradores. Los programas de D.O. se orientaban a mejorar el desempeño de las instituciones y a optimizar el logro de sus objetivos, mediante una secuencia de fases integradas de diagnóstico, planeamiento de cambios, implantación de medidas correctivas, capacitación del personal y evaluación de los resultados. En general, demostraron eficacia en la solución de deficiencias y fueron de gran utilidad para atender las crisis de adaptabilidad producidas por los cambios experimentados en los contextos económicos, tecnológicos y sociales. Estas afirmaciones resultan particularmente válidas, cuanto mayor era el grado de exposición de las organizaciones a esas mudanzas, por lo tanto, mayor la necesidad de introducir cambios en sus sistemas y métodos de planificación, organización, dirección, gestión y control de sus productos y servicios.

Pasada la década de los años 90, estamos en la época de la internacionalización del comercio y su consecuente aumento en la competitividad en los mercados,. Las propuestas provenientes de los especialistas en el campo académico de la mercadotecnia y la ingeniería de sistemas pasan a ocupar un rol preponderante, tanto en la literatura cuanto en el terreno de la administración empresarial. Sus aportes parecen reflejar un nuevo abordaje administrativo, cuyas características más relevantes son la orientación hacia el cliente y hacia la calidad, y sus modelos más representativos son la "Gestión de la Calidad Total" (GCT) y los "Programas de Reingeniería de Negocio" (PRN).

En el ámbito académico y en el propio de las consultorías no existe un análisis crítico y comparativo entre GCT y DO. Por tal razón, a modo de revisión autocrítica, se realiza una investigación titulada: "Desarrollo Organizacional a la luz del Enfoque en el Cliente y en la Calidad" [3] para reconocer los elementos válidos y eficaces de ambos enfoques, procurando incrementar la efectividad de los programas aplicados en las consultorías. Un resumen de las ideas y conclusiones de esa investigación se ofrecen en este artículo.

La principal razón para escribir este artículo radica en la constatación que para muchos consultores formados en las ciencias sociales y directivos de

---

[2] Profesor de Sociología Organizacional, Universidad Alberto Hurtado, Chile

[3] Presentada en la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, para obtener el grado de master en administración.



organizaciones sin fines de lucros, no resultan evidentes la utilidad y pertinencia de las herramientas generadas por los actuales modelos administrativos. Probablemente, porque la mayor parte de la literatura y de las experiencias realizadas tienen relación con empresas comerciales y porque hace falta una traducción correcta para las instituciones no lucrativas de términos tales como: "cliente", "mercado", "calidad", "eficiencia", "productividad", "posicionamiento estratégico", etc. Por otro lado, los consultores formados en el campo académico de la administración y los gerentes de las empresas parecen desconocer los hallazgos producidos por los especialistas en D.O. Especialmente, en lo relativo a la relación entre persona y tecnología; la articulación entre objetivos institucionales y objetivos personales; los procesos psico-sociales inherentes a la introducción de cambios en las organizaciones; las dimensiones culturales, valóricas y afectivas de los sujetos que actúan en las instituciones.

Mas, existen muchos elementos conceptuales y técnicas aprovechables en ambos grupos de propuestas que, articuladas de manera adecuada, consiguen excelentes resultados en las instituciones que los incorporan a su cultura y a sus prácticas organizacionales. Lo anterior es válido siempre y cuando esos modelos hayan sido adecuada y correctamente adaptados a las características peculiares y diferentes de cada tipo de institución. Asimismo, cuando existe claridad en los líderes y asesores acerca de la pertinencia y oportunidad para la utilización de los diversos modelos. Numerosos son los casos en que por desconocimiento de la cultura de cada organización, o por la falta de dominio conceptual y práctico, los intentos de introducir cambios en los estilos y prácticas de gestión han provocado efectos negativos, resistencias o entusiasmos iniciales que no perduraron.

Actualmente, la preocupación por la calidad, por la eficiencia en el uso de los recursos y la atención a la satisfacción del cliente (destinatario) - bases de los modelos actuales - son asuntos relevantes para dirigir y administrar con eficacia cualquier tipo de organización. El fenómeno de la globalización de los mercados y la constante revolución tecnológica han derivado esas consecuencias para la administración de las organizaciones.

Las empresas comerciales y las instituciones sin fines de lucros están, actualmente, insertas en un nuevo escenario social y económico que las demanda a procurar nuevos estilos de administración. Hace tres décadas los estudios se dirigían a advertir sobre la velocidad de los cambios y sus impactos en las organizaciones. Se hablaba de una época de cambios. Hoy los sociólogos están más proclives a hablar de un cambio de época.

1. Un nuevo escenario.

En las décadas pasadas, directores, ejecutivos, administradores y consultores acostumbraban a trabajar en base a modelos organizacionales teórico-prácticos que duraban varios años en vigencia. La decisión de mantener, mejorar o abandonar los esquemas de administración en uso, esto es, hacer cambios en los sistemas de planeación, organización, gestión, producción, comercialización y control, parecía una decisión que debía ser tomada en función de la edad y del tamaño de la organización, influenciados básicamente por la tasa de crecimiento de la industria local



(Greiner, Larry, 1978). En el caso de las instituciones públicas, educacionales y de empresas cobijadas en mercados protegidos, sus estructuras de organización y sus estilos de dirección prácticamente no cambiaban. Parecía ser una época en la cual el prestigio y la tradición eran suficientes, se experimentaba poca competencia y se podía funcionar con cierta lentitud de respuestas.

En estos días, los ejecutivos y directivos perciben un radical cambio de escenario debido, principalmente, al paso de mercados nacionales y protegidos a mercados globalizados y abiertos. Comprueban, así, día a día la entrada de nuevas ofertas competidoras en sus escenarios de actuación, algunas con tecnologías más modernas, que diferencian el mercado en precio, calidad, tamaño, velocidad de respuesta, etc.

A modo de ejemplo, cabe consignar el radical cambio experimentado en el mercado educacional en el que se evidencian elementos que hace 15 años no existían: rápido aumento en el número de instituciones universitarias, algunas con marcado acento en sus relaciones y pertenencia a redes internacionales. Los medios de comunicación informan acerca del nivel de calidad de cada institución, conforme resultados logrados en los instrumentos de evaluación que se hayan aplicado. Dado que los resultados en esas pruebas son datos relevantes para la decisión de ingreso, la calidad pasa a ser determinada no por “el prestigio tradicional” sino que por los “clientes” (empleadores, alumnos y padres). El precio de la escolaridad es aceptado en relación con el nivel de calidad proyectado por la institución. Aumentan las exigencias de actualización de los docentes, puesta que los alumnos disponen de mayores fuentes de información fuera de las academias, especialmente televisiva y computacional.

Algo similar ocurre con las empresas comerciales y financieras. En los últimos 15 años han constatado la entrada de consorcios empresariales de nivel mundial en sus mercados nacionales. Asisten a constantes fusiones y alianzas estratégicas que alteran las condiciones de competitividad. Las alteraciones en los precios de las acciones en los mercados financieros internacionales, afectan directamente las proyecciones de rentabilidad en su mercado nacional. Las innovaciones tecnológicas en el diseño y la producción son rápidamente expandidas e imitadas. Las inversiones en publicidad se han debido incrementar de manera considerable.

De esta manera se hace evidente la exigencia por innovar constante y rápidamente los sistemas de administración, producción, comercialización, los métodos de promoción y propaganda para lograr una adecuada imagen institucional. De lo contrario no se conseguiría responder a los cambios que el aumento de la competencia ha evidenciado en este nuevo escenario. En una frase, el entorno ahora resulta más complejo y más exigente. La competencia se instala y desafía.

Este escenario tiene repercusiones directas en las organizaciones, lucrativas o sin fines de lucro, productivas o educacionales. Sus efectos,



llamados en la literatura de megatendencias organizacionales (Naisbitt, 1990) son: saber lidiar en ambientes de alta competitividad; exigencia de flexibilidad y rapidez de respuesta; precisión en el público meta y atención a las expectativas y necesidades de esos clientes; innovaciones tecnológicas constantes; capacitación y actualización de sus empleados; reducción de las estructuras de cargos; reducción de los costos operacionales y mejoras continuas en la calidad.

Así, las organizaciones - empresas o escuelas - para lograr una determinada posición en el mercado y mejorar la calidad de sus productos o servicios, se sienten impulsadas a introducir innovaciones en los sistemas y técnicas de administración y de gestión. Esto aumenta la procura por nuevos modelos administrativos. A los dirigentes de las organizaciones no les resulta fácil reconocer cuál de los modelos actuales es el más adecuado a su institución. Estos años, ellos asisten a una verdadera avalancha de modelos que se suceden tan rápidamente que apenas consiguen asimilar el contenido de una propuesta, cuando ya están en las librerías las siguientes. Esta constatación no es más que una evidencia del impacto, en las teorías sobre administración, de la revolución en los conocimientos que ocurre en todos los campos del saber y del hacer.

En lo referido a los modelos administrativos se cuenta hoy con las propuestas de la **Gestión de la Calidad Total** (Deming, 1982; Juran, 1988; Ishikawa, 1991; Teboul, 1990; Mirshawka, 1990; Asaka, 1991; Whiteley, 1991), **Arquitectura Organizacional** (Nadler, 1992), **Reingeniería de Negocios** (Hammer, 1993; Davenport, 1993), **Estrategia Competitiva** (Porter, 1986, 1993) y el último modelaje ético-teológico expresado en el **Modelo de la Tom's of Maine** (Chapell, Tom, 1993). Se torna necesario, en consecuencia, encontrar una guía para entender la utilidad y pertinencia de cada modelo, para responderse cuál escoger, sin caer en un simple modismo o pura venta de consultoría.

2. Una panorámica de la teoría de la administración

Se sabe que la teoría de la administración está íntimamente ligada con la evolución acontecida en las empresas y en los mercados a lo largo de la historia, provocada por las evoluciones ocurridas en los ámbitos socio-cultural, político, económico, científico y tecnológico. A partir del fuerte desarrollo generado en la Segunda Revolución Industrial, a mediados del siglo XIX, caracterizada por la utilización de la energía eléctrica, la producción en serie y el surgimiento de mercados de masas, ya no fue posible continuar con modelos de administración empíricos e intuitivos, apto para funcionar en mercados locales, cautivos y restringidos.

Desde aquellas fechas, el pensamiento administrativo fue generando modelos conceptuales formales para entender y solucionar los problemas prácticos y los desafíos que se les fueron presentando a las organizaciones, en su lucha por aumentar la productividad y por conquistar los mercados. Esos modelos, cuando son sistematizados en un cuerpo



teórico más orgánico, pueden ser llamados de Abordajes Administrativos. Entre esos abordajes, colocados en la línea del tiempo, se reconocen: "Científico" (1897), "Clásico o Científico", "Neoclásico", "Relaciones Humanas" (1914 a 1945), "Burocrático", "Estructuralista", "Comportamental" (1945 a 1970), "Sistémico" y "Contingencial" (1970 a 1980).

En esta década de los 90's, en plena Tercera Revolución Industrial, caracterizada por rápidas y drásticas transformaciones tecnológicas, por la globalización de los negocios y por la fragmentación de los mercados masivos, las respuestas administrativas predominantes parecen ser los modelos estructurados a partir de dos elementos fundamentales: *Enfasis en la Calidad y Orientación Hacia el Cliente*.

Precisamente la mayoría de los modelos actuales tienen en común esos dos elementos. A partir de esta constatación, puede afirmarse que se está en la presencia de un nuevo abordaje administrativo. Esta vez se trata de un abordaje basado en la búsqueda de la calidad de los servicios y productos, definida ésta en relación directa con la satisfacción de las expectativas y necesidades del cliente o destinatario de los mismos. Estos dos pilares del abordaje administrativo de los años 90, están fuertemente apoyados por los elementos teóricos y prácticos de la mercadotecnia, la que ha adquirido una relevancia decisiva para administrar.

Para afirmar la presencia de un nuevo abordaje administrativo es necesario explicitar los siguientes conceptos.

- **Abordaje Administrativo:** Defino "abordaje administrativo” como la formalización conceptual que resulta de la fusión de los elementos esenciales y comunes de varios modelos administrativos, que marca la diferencia sobre el modo como la institución estructuraba sus procesos de planeamiento, organización, dirección y control, con el fin de aumentar la productividad. Por lo tanto, abordaje administrativo implica: una respuesta global a la administración de la organización; un cambio significativo en la concepción de las funciones típicas de la administración; la presencia de nuevas lógicas para administrar y definir calidad y productividad; una categoría conceptual mayor que el término "modelo".

  Lo anterior puede comprobarse, sin ánimo de exhaustividad, al constatar que este nuevo enfoque revoluciona las lógicas de diseño (la decisión se traslada de los especialistas en el producto a los resultados de los estudios de mercado y opinión de los clientes) ; las lógicas de organización (el poder se traslada de los gerentes de producción a los gerentes en mercadotecnia) ; la estructura de costos (aumentan los costos de publicidad y comercialización, se reducen los costos de administración y producción) ; los criterios de calidad (la evaluación depende ahora de las respuestas de los clientes, más que de los controles técnicos del producto) ; los sistemas de planificación y control



(antes centrados al interior de la organización, hoy centrado en el mercado en que está actúa).

- **Productividad y eficiencia:** En las décadas pasadas la productividad se entendía como "una medida de eficiencia económica que resulta de la relación entre los recursos utilizados y la calidad de los productos elaborados" (Rodríguez Combeler 1992), esto es: productos obtenidos, divididos entre insumos invertidos. Esta definición de los años sesenta enfatiza el concepto de **eficiencia** operacional: hacer más, con menos.
- **Productividad y eficacia:** Posteriormente, el término productividad pasa a definirse como "una medida de eficiencia económica, adicionada a la capacidad de utilizar y combinar inteligentemente los recursos disponibles para el alcance de los objetivos organizacionales" (De la Cerda, José, 1990). Esta definición, popularizada en la década de los años 80, incorpora a la eficiencia organizacional el concepto de **eficacia**: hacer bien, con menos, las cosas correctas (aquellas que contribuyen a los objetivos institucionales).
- **Productividad y efectividad:** Finalmente, en esta década de los 90, se define productividad como "la relación que existe entre la producción y la optimización en el uso de los recursos, de tal manera que sean alcanzados los objetivos institucionales, tenga claros efectos positivos en el cliente y contribuya con beneficios económicos, ecológicos y morales a la sociedad" (Rodríguez Combeler, 1992). Esta definición coloca a la productividad en relación al cliente y a la sociedad, elementos caracterizadores de las actuales definiciones de "misión" formuladas en muchas organizaciones actuales. Así, se suma a la eficiencia y eficacia, la efectividad: hacer bien, con menos, las cosas correctas que llevan a la satisfacción del cliente y, por tanto, al cumplimiento de la misión institucional.

Los abordajes administrativos comenzaron con el trabajo de Henri Fayol y se reconocen por lo menos nueve como los más significativos. No existen propiamente fronteras estancas entre unos y otros. Tampoco se puede afirmar que el siguiente desconsidera los avances del anterior, cada uno fue perfeccionando las herramientas para aumentar la productividad. Colocados en la línea del tiempo, conforme su enfoque en la eficiencia, eficacia o efectividad se pueden sintetizar del modo siguiente.

Entre los años 1910 y 1950, emergen los abordajes llamados "Clásico", "Neoclásico" y de las "Relaciones Humanas". La preocupación central es la búsqueda de más productividad mediante **la eficiencia**, el foco de atención está dirigido hacia dentro de la empresa, procurando nuevas formas de organización, procedimientos y métodos de trabajo que resultaran en menores costos operacionales.

En el período de 1950 a 1970, se destacan otros tres abordajes: el "Burocrático", el "Estructuralista" y el "Comportamental". La



preocupación central continúa siendo la búsqueda de más eficiencia, ahora mediante prácticas administrativas que armonicen mejor la relación entre las estructuras de organización con las variables que inciden en la motivación y en la satisfacción de los trabajadores.

En las décadas de los años 70 y 80, surgen otros dos abordajes: el "Sistémico" y el "Contingencial". Estos abordajes tienen como preocupación central, además de la eficiencia, la **eficacia** organizacional para alcanzar mayor productividad, colocando más atención que los anteriores, en las tecnologías y en el ambiente externo. Las soluciones propuestas están basadas en una visión sistémica de la empresa y en una interrelación entre la empresa y su entorno.

Precisamente, esta es la época en que el Desarrollo Organizacional alcanza su madurez, adicionándole a esos abordajes una estrategia de cambio organizacional mediante una concepción socio-técnica del trabajo, una visión humanista, valórica y educativa, y tomando a la participación como la llave para conseguir la implementación correcta de las soluciones administrativas.

En esta década de los años 90 se habla de un nuevo abordaje administrativo, denominado *"Centrado en el Calidad y en la Cliente",* fuertemente influenciado por la relevancia que el Marketing adquirió en estos años, dada la fuerte competencia que se observa en los mercados. Este abordaje destaca los eslabones e interrelaciones entre todos los componentes, sectores y departamentos dentro de la empresa para obtener mayor calidad en la gestión (marketing interno) y los eslabones entre la empresa, sus clientes y el mercado en el cual opera (marketing nacional multinacional o global). La ***efectividad*** organizacional pasa a ser el foco decisivo, esto es: la misión de la empresa, entendida como satisfacción del cliente, desarrollo del trabajador y aceptación de la responsabilidad social.

De los modelos de este último abordaje, “*Gestión de la Calidad Total”(GCT) y “Programa de Reingienería de Negocios”* (PRN) los considero las versiones más representativas y típicas de este último abordaje. También GCT y PRN pueden ser vistos como una síntesis de los elementos aportados por los otros abordajes, debido al hecho que fueron retomando y adicionando nuevos elementos a los anteriores. Estos modelos ofrecen una completa reestructuración de la organización, ahora orientada hacia la calidad y hacia el cliente.

Cabe alertar al lector de que el modelo llamado "Gestión de la Calidad Total" no se reduce a las técnicas de Control Estadístico de la Calidad (Schewart, 1925; Deming, 1950; Feigenbaum, 1961), ni a los "Círculos de Calidad" generados en Japón en 1962 (Dewar, 1980; Thompson, 1984), inicios de la GCT que se transformaron en sus "productos" más conocidos.

3. La confusión y las preguntas



Hasta aquí hemos establecido que: a) existe un cambio radical de escenario social que presenta nuevos desafíos a las instituciones, el mercado pasa a ser decisivo; b) desde siempre el pensamiento administrativo ha generado modelos para enfrentar con éxito esos desafíos; c) esos modelos, cuando son sistematizados en un cuerpo conceptual formal se les llama abordajes administrativos; d) en esta década, los nuevos modelos tienen en común la orientación hacia la calidad y hacia el cliente; y e) entonces, podemos hablar de un nuevo abordaje administrativo.

Dicho lo anterior, pasemos a las preguntas pertinentes: Cómo reconocer la utilidad y pertinencia de cada modelo?, Cuándo se debe usar uno u otro?, ¿Cuáles son las aportaciones de los nuevos modelos a los procesos típicos de la administración: planear, organizar, dirigir y controlar?, ¿Cómo lograr implantar los cambios necesarios en este ambiente de alta competitividad? ¿Qué relación existe entre los modelos actuales y el Desarrollo Organizacional de los años 70?.

Es obvio que esas preguntas no pueden ser respondidas en un artículo y que intentar comparar todos los abordajes resultaría complejo, cansador y terminaría por aumentar la confusión. Basta mencionar que en la literatura se reconocen centenares de modelos. Por lo tanto, debe optarse por un camino para reducir la incertidumbre ante tan generosa oferta de modelos y técnicas de administración.

4. Un camino de respuestas

Para ayudar a reducir la confusión, sugiero el siguiente camino práctico:

1. Partir por hacer una clasificación que permita agrupar los diversos modelos, mediante los siguientes criterios:

a) modelos útiles para **definir la posición estratégica deseada** por la organización en el mercado en que actúa, por ejemplo *Estrategia Empresarial, Administración de Marketing Institucional, Planeación Estratégica de Negocios, Estrategia de la Ventaja Competitiva* (Porter, 1986 a 1990).

b) modelos para **optimizar el funcionamiento operacional** de la organización, tales como *Gestión de la Calidad Total, Just in Time, Cero Defectos, Kaisen, Programa de Reingeniería de Negocios*.

c) modelos para **implantar los cambios** en la organización, tales como el *Sistema Socio-Técnico* (Emery y Trist, 1972*), Cambio Planeado* (Lippitt, 1969*), Cambios para la Excelencia Empresarial* (Blake y Mouton, 1973*), etc.* Estos pueden ser agrupados en la disciplina del ***"Desarrollo Organizacional"*** (Bennis, 1970; Beckhard, 1973; Dalton, 1970; Fordyce y Weil, 1976; French y Bell, 1973; Lawrence y Lorsch, 1973; Schein, 1973; Walton, 1973; Partin, 1973).

2. Afirmar, por lo tanto, que los tres tipos de propuestas son complementarias y no excluyentes. La utilidad y pertinencia de cada



tipo de modelo depende, entonces, del aspecto de la organización que se desea intervenir. Esto es, cuando se trata de mejorar la eficiencia operacional puede optarse, por ejemplo, por la Gestión de la Calidad Total. No obstante, igualmente podría necesitarse del apoyo de la Estrategia Competitiva, para reconocer la posición estratégica de una organización en un determinado mercado y reconocer sus ventajas comparativas. También será preciso un modelo que guíe el proceso de implantación de los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento de esa organización.

3. En la investigación realizada, a partir de esa distinción se escogieron dos de esas líneas: las dirigidas a la optimización operacional y las orientadas a la implantación de cambios. Específicamente, en ese estudio comparativo opté por la Gestión de la Calidad Total (GCT) y el Desarrollo Organizacional (DO), por ser las más representativas de cada una de esas líneas.

   La opción por la GCT y no por Reingeniería (PRN) se basa en la estrategia sugerida para implantar los cambios: la GCT postula una estrategia gradual, y el PRN una estrategia radical. Lo anterior se afirma citando al propio autor, según Michael Hammer es necesario "olvidar todo lo anterior. Comenzar de cero. No reformlar lo que ya existe, abandonar los procedimientos consagrados, para realizar una reestructuración radical de los procesos empresariales" (Hammer, M. y Champy, J.: Reingeniería, Revolucionando a la Empresa, 1994).

4. Reconocer que todos los abordajes administrativos, los nuevos y los antiguos, vienen a proponer cambios substanciales en los conceptos, en las técnicas y en las prácticas involucradas en la planeación, organización, dirección y control de la acción institucional. Para conseguir cambiar la cultura, la filosofía y las prácticas de una determinada organización, cualquier abordaje precisa del apoyo de disciplinas, o ciencias del comportamiento humano, dedicadas a la comprensión de la dinámica del proceso de cambio organizacional. El éxito en la introducción de un nuevo modelo pasa por la necesidad de obtener la cooperación de las personas que trabajan en la organización - encargadas de asimilar e de implementar las nuevas prácticas - y por la flexibilidad de la organización para adaptarse a los constantes cambios del entorno.

5. Se requiere, entonces, no solamente de un modelo de administración de organizaciones, sino de un enfoque más comprensivo que considere a la institución como un todo complejo y dinámico. En ese todo, existe una interrelación entre **el aspecto humano** (adhesión, motivación, valores, satisfacción personal, cultura organizacional), **el aspecto estructural** (división del trabajo, posesión y delegación de poder, descripción de puestos, etc.) ; **el aspecto técnico** (tecnologías, metodologías, estructuras y sistemas), y el **aspecto**



estratégico (reconocer y conseguir una determinada posición en el mercado y flexibilidad para responder a los desafíos del entorno).

6. Afirmar, por lo tanto, que un modelo de administración no basta. La organización necesita del auxilio de disciplinas relacionadas con el comportamiento humano para conseguir una aplicación exitosa de las nuevas técnicas y procedimientos. Este es el espacio específico del aporte de los cientistas sociales en el ámbito organizacional. La apuesta básica está en afirmar, como ontología, que la organización depende de las personas que la constituyen. Las empresas o las escuelas no piensan, no diseñan, no producen, no venden. Esas son acciones realizadas por las personas que pertenecen a ellas. Lo contrario significaría afirmar que las organizaciones son una especie de entes mecánicos .
7. Recordar que el "Desarrollo Organizacional" por más de 25 años se ha dedicado específicamente al proceso de implementación de cambios a nivel organizacional, considerando los aspectos humanos, técnicos y estratégicos involucrados en la adopción de nuevas tecnologías, estructuras, métodos, y sistemas administrativos. El foco central de esta disciplina consiste en investigar y generar instrumentos prácticos que doten a la organización de un sistema inteligente, procesos y técnicas para cambiar y desarrollarse en forma tal que pueda alcanzar de manera óptima sus metas y objetivos.

   Durante esos años esta disciplina ha sido aplicada en miles de empresas e instituciones, con el propósito de conseguir eficiencia y sustentabilidad, mediante un sistema que se autocorrige y se renueva para utilizar de manera eficaz los recursos de la organización en el logro de sus fines, “incorporando sistemas eficaces para poner en práctica nuevas políticas, procedimientos y programas, integrando las necesidades y los deseos de los miembros de la organización con las metas y objetivos de la misma" (Partin, J. Jennings: "Perspectivas de Desarrollo Organizacional, FEI, Bogotá, 1973).

   Sin embargo, basado en la experiencia de 20 años de investigación y consultoría en Desarrollo Organizacional, afirmo que la propuesta generada por el DO precisa ser revisada críticamente. Fundamentalmente, porque ella aún parece orientada hacia adentro de la organización, sin dar la debida importancia al mercado, a la orientación a la calidad y a la satisfacción del cliente. Los análisis de mercado, las nuevas concepciones sobre calidad, el enfoque centrado en el cliente, no son las ideas rectoras que han guiado las experiencias de DO, ni los ángulos más relevantes en la literatura sobre esta disciplina.
8. Ratificar que hoy parece no haber dudas que el éxito de toda organización, con o sin fines lucrativos, se verifica en la satisfacción



de las necesidades del cliente o destinatario que se quiere atender, para lograr mantenerse en ambientes cada vez más exigentes y competitivos en términos de diversidad, rapidez de respuestas, calidad y precio.

9. La gran dificultad está en la decisión sobre cuáles son los clientes destinatarios y cuáles las necesidades a ser satisfechas. El mismo término “cliente” resulta inadecuado para los objetivos, cultura y tipo servicios, por ejemplo, de los establecimientos educacionales. El “cliente” debe ser entendido como el destinatario y usuario al que se dirigen los esfuerzos de la institución. Así, para una institución educativa puede ser un determinado público que se matricula en su escuela; puede ser otra institución que ofrece el nivel siguiente de enseñanza; puede ser un segmento social y económico de la ciudad; puede ser otro país, o la propia sociedad nacional. La falta de claridad para entender el concepto de cliente es lo que dificulta, en las organizaciones sin fines de lucro la intelección de los modelos más recientes y los aportes de la mercadotecnia.

10. En cualquier hipótesis, las organizaciones precisan definir quién es su cliente o destinatario y cuáles las necesidades que pretende satisfacer, luego organizarse internamente de tal manera que pueda llegar a ese destinatario (cliente) con un servicio con la capacidad de satisfacer esas necesidades. Solamente así puede alcanzar sus objetivos finales, **el para qué hace lo que hace,** la razón por la cual existe y que justifica sus esfuerzos institucionales.



2. UN PANORAMA ACTUAL DE LAS TEORIAS ORGANIZACIONALES

JORGE DÁVILA[4]

Resumen

Se propone una comprensión del debate contemporáneo sobre el status epistemológico de las teorías de organizaciones. Para ello, se hace un seguimiento de la revisión y proposiciones que en torno a ese debate formula M. Reed. El modo como este autor ha formulado el problema que representa para los académicos el estado de dispersión en que se encuentra el campo de estudio del fenómeno organizacional, abre una interesante potencialidad para encauzar ese debate de manera que sea posible vislumbrar una práctica, al menos académica, más acorde con un ejercicio razonable del pensamiento. El propósito y conclusión de este trabajo es estimular la referida potencialidad.

---

1. Introducción.

Todo aquel que se haya paseado por el campo de estudio de las organizaciones debe haber sentido la impresión de un vacío de fundamentación. En efecto, en cualquiera de las expresiones que dicho campo ha tenido, y tiene (por ejemplo, y sólo por citar algunas, la de una teoría administrativa, una ciencia gerencial, el arte de dirigir, los sistemas organizativos, la sociología de organizaciones, la psicología industrial) se dice, de manera explícita o implícita, que o bien no hay modo de justificar los presupuestos últimos que allí se asumen, o bien que tales presupuestos están fuera del alcance de la propia expresión del campo de estudio de las organizaciones.

Ciertamente que semejante vacío, o vértigo que el estudioso puede sentir, no ha limitado la proliferación de enfoques o paradigmas del estudio de organizaciones. Por el contrario, esa proliferación contribuye con la afirmación de la aparente imposibilidad de hacer descansar al campo teórico del estudio de organizaciones en un sólido piso. Pero, más interesante, ese vacío tampoco ha podido evitar la proliferación de las discusiones en torno al status epistemológico de esos enfoques o paradigmas.

Se puede afirmar que quienes nos dedicamos, académicamente o no, al estudio del comportamiento de organizaciones tenemos una fuerte tendencia a convivir con esta situación en la que se conjuga el vacío de fundamentación con las referidas proliferaciones. Esa tendencia la alimentamos con nuestra misma práctica, especialmente la académica, al acostumbrarnos a saltar, por sobre el vacío, de torre en torre (de enfoque en enfoque), evitando el vértigo y, al mismo tiempo, redescubriéndolo.

---

[4] Centro de Investigaciones en Sistemología Interpretativa. Universidad de Los Andes. Mérida – Venezuela.



En este trabajo se pretende contribuir con la limitación de esa tendencia. Se ofrece un panorama que permite descender de cualquier torre de manera que en el descenso se pueda ir viendo no tanto el piso que sostiene las torres como la necesidad de contribuir a que, efectivamente, haya un piso. De modo que, con esta contribución el lector está llamado a ser uno más que descubra que la convivencia con el vértigo, si es que tiene que ser irremediable, al menos pueda experimentarse como terminando en un piso y no como una espiral sin fin. Como veremos, esta exigencia parece ser insoslayable para la práctica académica del estudio de organizaciones.

El panorama que aquí se presenta constituye, básicamente, una revisión de dos recientes trabajos de Michael Reed sobre el tema. Ellos son: el libro titulado The Sociology of Organizations. Themes, Perspectives and Prospects (Reed, 1992), y el capítulo titulado Organizations and Modernity:Continuity and Discontinuity in Organization Theory en el libro editado por J. Hassard y M. Parker con el título de Postmodernism and Organizations (Reed, 1993).

El trabajo de M. Reed se propone, a mi modo de ver, esencialmente dos objetivos estrechamente conectados. Por una parte, criticar el encajonamiento en que se encuentra la discusión epistemológica sobre la Teoría y la Sociología de Organizaciones y, por otra parte, proponer la estructuración del campo académico relativo al estudio de organizaciones sobre la base de una cierta manera de concebir el fenómeno organizacional. En las siguientes secciones nos referimos en detalle a cada uno de esos objetivos.

2. El encajonamiento del debate epistemológico sobre las teorías de organizaciones.

En la Teoría de Organizaciones estamos viviendo "un tiempo en el que la definición tanto del objeto de estudio (subjet matter) como de las reglas para la construcción de la teoría y de la práctica de investigación están abiertos al debate y a interpretaciones conflictivas" (Reed, 1992: 255). Esta afirmación de Reed es propia de la actualidad del desarrollo del estudio de organizaciones, si por este último se entiende el desarrollo del "campo académico" donde se plantean, con cierto rigor, preguntas relativas a la validez del contenido, método y fundamentación del estudio del "fenómeno organizacional". Esa actualidad es vista por el autor según esta doble caracterización: por una parte, y cronológicamente, data de las últimas tres décadas (a esto nos referimos en detalle más adelante) ; por otra parte, en los últimos diez años se presenta como una suerte de encajonamiento que intentamos aclarar enseguida.

El debate sobre los estudios de organizaciones se suele presentar como sujeto a la escogencia de una de estas tres posibilidades:

a. El relativismo absoluto (el autor le llama "anything goes") propio del criterio de escogencia metódica que escoge por conveniencia la combinación metódica apropiada para el "problema" que se estudia. No creo que resulte exagerado ubicar aquí la tendencia predominante en los estudios llamados "sistémicos" al estilo del Critical Systems Thinking - Total Systems Intervention (Jackson, 1992;



Flood and Jackson, 1992) o el uso simultáneo de las "metáforas" de Gareth Morgan (Morgan, 1986; 1989).

b. El desarrollo múltiple e irreconciliable de varias teorías. En este caso se supone que en el nivel de fundamentación de la teoría aparecen supuestos que, siendo tan contrarios, no pueden alcanzar a reunirse en un debate. El ejemplo prototípico es la inconmensurabilidad paradigmática de los cuatro tipos de fundamentación sociológica expresados en el mapa de clasificación (de paradigmas sociológicos y teorías de organizaciones) de G. Burrell y G. Morgan (Burrell and Morgan, 1979).

c. La "vuelta a lo básico"; es decir, la aceptación de que todos los desarrollos (metódicos y de fundamentación) que pretendieron romper con el desarrollo teórico dominante por herencia en el estudio de organizaciones --la llamada ortodoxia funcionalista-- deben rendir su bandera, después de tantos traspiés, a un estructuro-funcionalismo renovado con las pocas afirmaciones positivas que fuera de su dominio se ha logrado. Este es el caso de las proposiciones de L. Donaldson (Donaldson, 1985). Aquí puede ubicarse la tendencia dominante del "enfoque de sistemas" que supone a las organizaciones como sistemas socio-técnicos; es decir, como instrumentos racionales de coordinación y control adecuados a las exigencias ambientales y a los imperativos funcionales que éstas le imponen. El modelo de la "teoría de la contingencia", repotenciado en sus subsistemas funcionales con el conocimiento parcial obtenido por otras investigaciones, sería la piedra angular del análisis organizacional.

¿En qué consiste, entonces, el encajonamiento? En que estas tres posibilidades parecen mostrar un agotamiento definitivo de la característica del campo académico del análisis organizacional; a saber, "la apertura al debate y al conflicto de interpretaciones". En otras palabras, parece que desaparece una especie de asiento común para el debate. Pero, ¿es que ha habido tal asiento común? Hagamos un pequeño tour por la primera característica de la "actualidad" (su ubicación cronológica en las últimas tres décadas) para ser más precisos en relación con el referido agotamiento.

En términos generales suele aceptarse que la constitución de un campo académico en relación con el estudio de organizaciones no aparece sino hasta mediados de este siglo. Esa aceptación supone que el desarrollo desde inicios de siglo (momento en que suele ubicarse la preocupación inquisitiva por el fenómeno organizacional: la organización productiva del trabajo fabril como tema de interés para las nacientes "ciencias administrativas" y para la ingeniería industrial) vino a converger en una manera única de concebir el estudio de organizaciones que reunía la 'decantación' de los aportes del "taylorismo", de la "escuela de relaciones humanas" y del "análisis de toma de decisiones" propio desarrollado desde los años cincuenta. Esa única manera de concebir el estudio de organizaciones encontró en el lenguaje sistémico, propio de la sociología estructuro-funcionalista y de la "teoría general de sistemas", su nicho perfecto. M. Reed denomina a esta concepción como el "marco analítico" de las "organizaciones como sistemas sociales". En ese marco se definen las organizaciones como "unidades sociales dirigidas a la prosecución de metas



colectivas o al cumplimiento de necesidades institucionales para la sociedad o el ambiente del que ellas son parte constitutiva" (Reed, 1992: 75-76).

Es frente a esta concepción única y, por ende, dominante, que van a surgir, a partir de la década de los años sesenta, otras concepciones como por negación, o más bien oposición, al modelo estructuro-funcionalista-sistémico. Así se define claramente el piso común del debate, aun cuando este no se presenta, inicialmente, más que como pura oposición, bien que el afán intelectual sea meramente empírico o cargado de cierta reflexión teórica. Así se verán surgir otros "marcos analíticos" que Reed denomina: "organizaciones como orden negociado", "organizaciones como estructuras de poder y dominación" u "organizaciones como construcciones simbólicas" (Reed, 1992: 75-112).

Esa proliferación e irrupción de otros marcos de análisis (es decir, su variedad) exige más precisión a la caracterización del piso común del debate. Reed ve en el trabajo de David Silverman (Silverman, 1970) la expresión precisa del debate: la contrapuesta de un "marco de referencia" basado en la "lógica de la acción" frente al dominante "marco de referencia" que descansa en la "lógica del sistema" (Reed, 1993: 172). Con base en este piso común para el debate epistemológico la proliferación de marcos analíticos, métodos y técnicas de investigación se encamina en una combinación de investigaciones específicas de fenómenos organizacionales concretos y reflexiones de corte epistemológico. Puede decirse que la expresión de este piso común, dada su expresión negativa, es una primera forma del encajonamiento; pero, entiéndase bien, un encajonamiento que resulta fructífero por ambos lados del desarrollo del campo académico; la discusión epistemológica y el avance del propio análisis organizacional. Así no resultará extraño encontrar, mediando los años setenta y ochenta, análisis organizacionales empíricos que hacen descansar su fundamentación teórica en, por ejemplo, la filosofía fenomenológica, como fue el caso para los estudios denominados etnometodológicos, o bien encontrar justificaciones del traspaso de hallazgos teórico-empíricos propios del estudio antropológico de culturas donde no se manifiesta el fenómeno organizacional propiamente dicho, al análisis de manifestaciones del manejo o construcción simbólico de la vida organizacional.

De este modo el piso común comienza a exigir mayor precisión. La mera contraposición a la concepción estructuro-funcionalista-sistémica da paso a una múltiple confrontación de concepciones. ¿Cuáles? Agotado el fantasma de la concepción dominante se abre paso la discusión epistemológica en un nuevo encajonamiento: lo que Silverman entrevió como contraposición "paradigmática" va a encontrar eco en el debate que se plantea la dualidad de la convivencia o no de la multiplicidad paradigmática. El libro de Burrell y Morgan (publicado en 1979, y el texto más citado en el campo académico en la década de los ochenta) dará pié a la triple posibilidad que encajona la discusión epistemológica de inicios de la década de los noventa; triple posibilidad a la que nos referimos al inicio de esta sección.



Pero, esta misma década de los noventa se abrió con una muy interesante particularidad: el "descubrimiento" por parte del campo del estudio de organizaciones del "debate" ‘modernismo-postmodernismo’.

Me parece que es la falacia de este tal debate lo que interesa más profundamente a M. Reed. Tal supuesto "debate" es el último (?) ropaje para el encajonamiento. En consecuencia, encierra un inmenso peligro; el de mantener la posposición del debate epistemológico de fondo. Tal "debate" pasa a ser el responsable de la más profunda dicotomía que se presenta en la triple posibilidad: profundizar en el desorden del campo académico dejando paso franco a la visión acomodaticia y utilitarista (un modo del no-debate; "exceso de relativismo epistemológico") u optar, ora por la inconmensurabilidad paradigmática, ora por el predominio de la tradición académica ortodoxa (otro modo del no-debate: "exceso de polarización teórica") (Reed, 1993: 174). El mal entendido debate modernismo-postmodernismo permite optar por la primera posibilidad del no-debate. Y ello porque tal "debate", en el contexto de quienes a él se refieren desde el campo del estudio organizacional, no es más que el reciente disfraz del "eterno retorno" a la oposición a otra supuesta concepción dominante.. ahora identificada como "modernismo" o "modernidad". En resumen, el inmenso peligro que encierra el "debate" ‘modernismo-postmodernismo’ es el de servir de asiento a una falsa escogencia que siempre conduce al no-debate y, simultáneamente, permite investir de enemigo a una ‘modernidad’ que no cuenta como tal enemigo.

3. Replanteando el debate epistemológico de las teorías de organizaciones

¿Es posible salir de este encajonamiento? La respuesta de Michael Reed es sí. Bajo las siguientes condiciones: 1) reinterpretar la consagrada historia del pensamiento organizativo; 2) postular un sentido para el campo académico del estudio del fenómeno organizacional que no se agote en el mero fenómeno y que de significado al devenir de las diversas preocupaciones intelectuales "serias" que de él se han ocupado.

Reed cree identificar en algunas contribuciones particulares, que navegan en las turbulentas aguas de la dispersión del campo académico, una especie de "actitud histórica" que supone el arraigo de ese campo en una tradición académica que no se limita al supuesto origen en los comienzos del siglo XX. El apego a esa tradición permite desvanecer la acendrada imagen del fantasma de la discontinuidad con una concepción dominante en el debate epistemológico. "En lugar de presumir rupturas irreparables con el pasado y discontinuidades fundamentales en orientación y enfoques, la teoría organizacional contemporánea parece estar redescubriendo y renovando sus conexiones con formas de análisis que tienen sus raíces en una narrativa intelectual coherentemente articulada y en programas que continúan expresándose en temas y problemáticas recurrentes." (Reed 1993: 179).

¿En qué consiste la tradición y narrativa intelectual a la que hace referencia el autor?



Reed reinterpreta la historia del pensamiento sobre organizaciones tomando como punto de partida y como hilo conductor la reflexión --generalmente de corte sociológico-- referida al papel que juega el fenómeno organizacional en la construcción del proceso de modernización de la sociedad. Como si siempre hubiese estado de fondo la hipótesis siguiente: "Las organizaciones burocráticas parecen proveer la exacta combinación de instrumentalidad cognoscitiva, anonimia moral y efectividad técnica que asegura los prerequisitos necesarios para la exitosa transición de un orden social basado en la costumbre y la tradición a uno fundado en el cálculo y el control racional". (Reed 1992: 2).

¿Cómo procede operativamente?

En la investigación sobre el fenómeno organización han habido continuidades temáticas desde el propio origen de las reflexiones propias de la sociología, la economía y la filosofía política (los temas esenciales son: racionalidad, alienación, anomia, poder).

De manera que puede interpretarse la concentración exclusiva en un tema o la aparente dispersión temática de subtemas en el desarrollo de los "enfoques" organizacionales como el otro lado de la moneda de la dispersión epistemológica. Esa dispersión temática lleva la responsabilidad de hacer aparecer como nuevos enfoques lo que no es más que un inconsciente, y hasta ingenuo, renacer de la indagación por un tema de vieja data.

De ese modo, los temas del presente, es decir de las temáticas últimas que ocupan la avanzada del desarrollo actual del análisis organizacional (vigilancia y control, poder profesional, políticas del diseño organizacional, racionalidad organizacional, organización postmoderna) se pueden entender como redescubrimientos de la continuidad temática (Reed 1993: 179).

La narrativa, entonces, se presenta reconstruida en base a la continuidad temática. Esta manera de contar la constitución del campo académico del análisis organizacional pugna, claro está, con las "tradicionales ‘historias’ del pensamiento organizativo", v. gr. las que ubican el origen de éste en el desarrollo de la investigación empiricista propia de comienzos de siglo en USA en relación con el rendimiento productivo del trabajo fabril.

Y, ¿qué hacer con esa nueva historia, esa nueva narrativa?

Ella engrana como pieza esencial en la proposición de Reed de reconstruir el campo académico del análisis organizacional como una "práctica intelectual". Esta es una proposición basada en la idea de práctica formulada por el filósofo Alasdair MacIntyre: una práctica es "una forma coherente y compleja de actividad humana cooperativa, socialmente establecida, mediante la cual se realizan bienes internos a esa forma de actividad, en la medida en que se intentan alcanzar los patrones de excelencia que son apropiados para, y que definen parcialmente esa forma de actividad; ello conlleva al resultado de que los poderes humanos para alcanzar la excelencia, las concepciones de los fines y los bienes envueltos en la práctica mejoran sistemáticamente." (MacIntyre, 1981: 187), (Reed 1993: 176). La "práctica intelectual" que define al estudio de organizaciones tiene su propia historia oculta, por así decirlo, en la aparente



dispersión de lo que, según el relato de Reed, ha sido la permanente y continua preocupación por generar el bien definido por la comprensión del proceso de constitución de la sociedad moderna a partir de la observación rigurosa del fenómeno organización.

¡Esto constituye la proposición de un nuevo piso común para el debate epistemológico!

¿Cómo se plantea, entonces, el debate epistemológico?

En primer lugar, Reed sugiere la idea de proponer una noción de Organización, como constitutiva de una Teoría --entendida como "práctica intelectual"-- que la define como una "práctica social": Prácticas sociales que se engranan para ensamblar e integrar otras prácticas sociales (las que transforman las condiciones materiales e ideales que hacen posible la acción colectiva) (Reed, 1992: 112-115).

En segundo lugar, esa práctica social --la Organización-- es identificada, conceptualmente, según el esquema de Anthony Giddens sobre el surgimiento y sostenimiento de la modernidad (Giddens, 1991). La noción de Organización que se propone entonces como elemento nucleico para el desarrollo del campo académico entendido como una "práctica intelectual" no se refiere tanto a la distinción que hace específica a una cierta organización particular; mucho menos, a la pretensión de descubrir los mecanismos de transformación que convierten la funcionalidad o papel de las organizaciones. Más bien se trata de observar, por intermedio de las organizaciones --o mejor, la Organización (como proceso societal) --, el devenir propio de la modernidad.

La noción de Organización que se propone está ligada indisolublemente a un rasgo general de la modernidad: la profusión de la organización. Como bien dice Giddens: "Lo que distingue a las organizaciones modernas no es tanto su tamaño o su carácter burocrático, como el monitoreo reflexivo y concentrado que dicho tamaño y carácter burocrático llevan consigo. Quien dice modernidad no dice justamente organizaciones sino organización; es decir, el control regularizado de las relaciones sociales a través de indefinidas ‘distancias’ espacio-temporales" (Giddens, 1991: 16).

4. Conclusión

Habíamos señalado al inicio que esta manera de entender y practicar el debate sobre el status de las teorías de organizaciones en términos de su fundamentación, tendría, al menos para el campo académico, implicaciones insoslayables. Se entiende, ahora que el debate contemporáneo más general lo hace manifiesto, que resulta una insensatez seguir paseando de torre en torre (de enfoque en enfoque) desentendiéndonos del problema de saber si lo que nos puede causar el vértigo es la lejanía del piso o, más bien, la permanente posposición de un debate que la academia, al menos, no puede eludir.

En consecuencia, esta proposición de estructuración del campo académico del estudio de organizaciones que hemos presentado en este trabajo intentaría diferenciarse, radicalmente, de todo cuanto se sugiere desde el campo productivo-comercial de las "tecnologías gerenciales" (Dávila, 1994). Sin



embargo, este último campo representará para la "práctica intelectual" un riquísimo espacio discursivo que alimentará el sustancial análisis organizacional que, con profunda mirada crítico-histórica, produce el alerta imprescindible de esta época de transformación refinada de los tiempos modernos. Así parece impostergable la tarea de una crítica de lo que pudiera denominarse el "pensamiento" gerencial.

Bibliografía

Burrell, Gibson and Morgan, Gareth (1979), Sociological Paradigms and Organisational Analysis, Heinemann, London.

Dávila, Jorge (1994), Crítica parcial de la "Calidad Total", Revista FACES - Universidad de Carabobo, Año 4, Nº 10, pp. 20-37.

Donaldson, Lex (1985), In Defence of Organization Theory: A reply to the critics, Cambridge University Press, Cambridge.

Flood, Robert and Jackson, Michael (1992), Critical Systems Thinking. Directed Readings, Wiley, New York.

Giddens, Anthony (1991), Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age, Polity Press, London.

Jackson, Michael (1992), Systems Methology for the Management Sciences, Plenum Press, London.

MacIntyre, Alasdair (1981), After Virtue: A Study in Moral Theory, Duckworth, London.

Morgan, Gareth (1986), Images of Organizations, Sage, Beverly Hills.

Morgan, Gareth (1989), Creative Organization Theory. A Resourcebook, Sage, Beverly Hills.

Reed, Michael (1992), The Sociology of Organizations. Themes, Perspectives and Prospects, Harvester, New York.

Reed, Michael (1993), Organizations and Modernity: Continuity and Discontinuity in Organization Theory en Hassard, John and Parker, Martin (Eds.), Postmodernism and Organizations, Sage, London.

Silverman, David (1970), The Theory of Organizations, Heinemann, London.



3. LA METAMORFOSIS DE LAS ORGANIZACIONES[5]

Philippe Bernoux[6][7]

1. *LA COOPERACION EN LAS ORGANIZACIONES*

Como todo concepto de apariencia obvia y uso corriente, el de cooperación es difícil de definir, en especial para un sociólogo. La idea de cooperación está, en efecto, en el centro de la constitución de la sociedad, conformando un lugar de pasaje desde lo individual a lo social, uno de los objetos centrales de la reflexión sociológica. Retomando los planteos del sociólogo alemán Georg Simmel: ¿Cómo los individuos entran en relación, cómo ésta se estructura, tanto en términos generales como particulares y, por último, cómo una sociedad es posible. El concepto de cooperación constituye una de las pistas de respuesta a este interrogante. De allí su amplitud, y también la dificultad para abrirse un camino en la historia de las ciencias humanas en general y de la sociología en particular.

Partiré de mi experiencia personal de investigador de las organizaciones, en especial de las empresas, y de las preguntas que me he planteado durante mi carrera en esta actividad. Uno de los comportamientos más sorprendentes -si no el más extraño e inesperado- en esos conjuntos humanos consagrados a la producción de bienes o servicios que no pueden ser realizados si no es mediante un trabajo de conjunto en el que todos deben participar (necesidad de la que todos y cada uno es consciente) es justamente la falta de cooperación. En esas organizaciones se ve frecuentemente que los individuos y los grupos realizan en forma casi permanente maniobras para evitar compartir un trabajo, divulgar informaciones, brindar servicios a los compañeros que pertenecen al mismo grupo o a otro, etc. En resumen: una falta de cooperación que es ciertamente una de las razones más importantes de los costos más o menos ocultos que pesan fuertemente sobre los presupuestos de las empresas. En lugares donde debiéramos esperar cooperación, donde la mayoría de los discursos gerenciales se vanaglorian del principio ("nuestra fortaleza reside en que conformamos un equipo consolidado"), podemos encontrarnos reticencias, evasivas, una ausencia total de cooperación y hasta "guerras" entre personas que, no obstante, saben que la buena salud de la empresa y su performance dependen de su unidad.

¿Cómo explicar la falta de cooperación donde justamente más se la precisa y donde esa necesidad es aceptada por todos?

He procurado determinar los ángulos por los cuales los especialistas de las ciencias humanas han abordado la cooperación en el campo de las organizaciones, y los he reducido a algunas grandes corrientes: la división del trabajo, el interés, el mercado y el contrato, el poder, un enfoque sociopolítico, el intercambio y la interacción, por las estructuras. Estas son algunas de las grandes categorías y concentrarnos sólo en éstas es, seguramente, una reducción, más aún cuando se sitúan a niveles diferentes. Esta opción ha sido tomada, no obstante, para ajustarnos a las observaciones actuales de la evolución del mundo de las organizaciones y en particular de las organizaciones productivas.

---

[5] Ponencia en: Coloquio GREFIQUE. 21 al 23 de octubre de 1999. Traducción de la Lic. Alicia Calvo para el Centro de Estudios Organizacionales, Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE –UBA.

[6] Sociólogo, Doctor de Estado, Director Honorario de investigaciones del CNRS-Francia y Miembro del Grupo Lyones de Sociología Industrial.



De hecho en la actualidad,, el término "cooperación" aparece o, mejor dicho, reaparece, en el vocabulario de quienes se dedican a estudiar las organizaciones. Sin duda se trata de un efecto de la moda y, por lo tanto superficial, de modo que debemos desconfiar de él en razón de su superficialidad, pero al que es conveniente prestar atención porque una moda, sobre todo si es intelectual, y proviene de efectos mal controlados, siempre tiene una significación social, correspondiente a un intento impreciso pero real de la sociedad. Como tal, es conveniente entonces, prestarle atención. El resurgimiento de este término corresponde al de las evoluciones observables de la sociedad productiva, del lugar asignado a la innovación, etc. Hemos destacado asimismo que actualmente, en las ciencias sociales, las investigaciones están dedicadas sobre todo a analizar "la coordinación de las acciones adoptando una postura intermedia entre individualismo y holismo" (Eymard, Marchal, 1994, p. 5).

Trataré de poner en evidencia la relación entre lo que podemos extraer de las teorías y sus evoluciones, para sacar una conclusión sobre la utilidad de sustituir con el concepto de cooperación, otros conceptos como el de participación.

1.1 La cooperación en las teorías

"¿Cómo es posible la sociedad?" A esta pregunta, Simmel (Watier, 1986) responde: "por medio del estudio de las interacciones recíprocas entre los individuos". La sociedad no es única por definición, se constituye en la reciprocidad de las influencias, se construye progresivamente: los individuos y al mismo tiempo, la forjan y la sufren. Este es el marco teórico global que adopto, puesto que destaca la centralidad de la cooperación, fundamento de toda sociedad porque da sentido a las relaciones entre los individuos.

Una vez planteado este marco, procedamos a observar a través de cuáles temas ha sido abordada la cooperación.

1.2 La cooperación, hija de la división del trabajo y no del consenso

Evidentemente, la referencia es en primer lugar, Durkheim y su análisis de la división del trabajo. No obstante, este autor no es el único en estudiar la relación social y por consiguiente, la cooperación a partir de la división del trabajo. Antes que él, Augusto Comte, entre otros, concibió también la organización de la sociedad basada en la división del trabajo. Es ésta la que comporta la diferenciación de las actividades y consiguientemente necesita de la cooperación entre los hombre para combinar sus esfuerzos.

¿Cómo se crea la cooperación? En esto, la analogía entre la organización social y el organismo vivo, el hecho de plantear de antemano la totalidad, el todo y su predominio sobre las partes, lo llevaron a considerar que la idea de consenso resulta central. Existe un consenso universal que encontramos al observar "las leyes puramente estadísticas del organismo social [y entonces] el verdadero principio filosófico que les es propio, a mi juicio, consiste directamente en la noción general de este inevitable consenso universal que caracteriza a los fenómenos, cualesquiera sean, de los cuerpos vivos y que la vida social manifiesta necesariamente en el más alto grado" (A. Comte, 1842 / 1975, p. 111). En la sociedad existe, en consecuencia, un "consenso fundamental propio del organismo social" (p.118).

Este consenso obedece al determinismo ("en todo rigor científico" .. "por naturaleza") propio de los cuerpos vivos, y la vida social manifiesta igual determinismo. Está inspirada en la idea de sistema, presente en la naturaleza de manera jerarquizada: el consenso animal es más completo que el vegetal, el humano más que el vegetal, el aparato nervioso humano es el principal emplazamiento de la solidaridad biológica y el consenso tiene en el organismo social, un lugar todavía más grande. A. Comte no



ignora, sin embargo, la existencia de un poder político, fruto de un acuerdo de voluntades individuales. No obstante, aunque este poder tenga influencia sobre el consenso es incapaz tanto de crearlo como de romperlo, porque el orden en las relaciones entre los hombres se establece espontáneamente según las leyes naturales. El consenso en la sociedad parece estar reforzado por el poder de los científicos y de los filósofos al igual que por el amor, incluso por el que produce la religión.

El interés de A. Comte por esta derivación es mostrar uno de los orígenes "naturales" de la idea de cooperación y su vínculo con el consenso. Se precisará tiempo para separar esta idea de cooperación de la de concepción determinista y consensual. Este será uno de los logros de Durkheim.

Partiendo también de la división del trabajo, este autor rompió con la idea de movimiento natural de los individuos, los unos hacia los otros, al igual que con la de consenso cuasi universal. En primer lugar muestra que la división del trabajo no tiene solamente una función económica, sino que su tarea es la de crear una solidaridad entre los hombre: "el más destacable efecto de la división del trabajo no es que aumenta el rendimiento de las funciones divididas, sino que las torna solidarias" (Durkheim, 1893 / 1960, p. 24). Ya se trate de la relación entre seres con sentimientos diferentes o de sexo distinto, la división del trabajo asegura la cohesión de las sociedades y la solidaridad que produce contribuye a su integración.

Una vez planteada esta función de la división del trabajo, introdujo la famosa distinción entre solidaridad mecánica y solidaridad orgánica. La primera proviene de una "cierta conformidad de todas las conciencias particulares con un tipo común .. Los miembros de un grupo están individualmente atraídos los unos por los otros, porque se parecen entre si, pero también están vinculados con lo que constituye la condición de existencia de este tipo de colectivo, es decir, la sociedad que forman mediante su reunión" (p. 73). La solidaridad mecánica o por similitudes "hace armónico el detalle de los movimientos .. Las voluntades se mueven espontáneamente y en conjunto en el mismo sentido" (p. 73). La conciencia colectiva común es "el conjunto de creencias y de sentimientos comunes al promedio de los miembros de una sociedad"(p. 46). Las faltas a la solidaridad mecánica son castigadas como crímenes, puesto que constituyen una ruptura con la conciencia colectiva.

La solidaridad orgánica es completamente diferente. En este caso, la unión se hace no por el parecido sino por el vínculo que las distintas personas establecen libremente entre ellas. En el tipo de sociedad en la que predomina la solidaridad orgánica, las faltas de solidaridad son castigadas mediante sanciones restitutivas, es decir que hay una exigencia de que las cosas vuelvan a su estado original y no de expiación de un crimen contra la sociedad. Se trata de un derecho de tipo contractual, y el contrato por excelencia es "la expresión jurídica de la cooperación"(p. 93). Los contratos originan obligaciones que pueden ser recíprocas o corresponder a prestaciones ya realizadas. "El compromiso de una parte resulta tanto del compromiso contraído por la otra como de un servicio prestado por este último. Ahora bien, esta reciprocidad no es posible más que donde haya cooperación y ésta, a su vez, no puede prescindir de la división del trabajo. Cooperar, en efecto, es repartirse una tarea común"(p. 93).

Sin embargo, Durkheim no ignora que el contrato reposa sobre bases precontractuales. "Un contrato no puede existir más que entre individuos que comparten valores y tradiciones comunes" (Boudon, R., Bourricaud, F., 1982, p. 200). Al igual que el contrato, la cooperación se explica en primer lugar, por la existencia de valores comunes que lo enmarcan, y no, en principio, por las ventajas que otorga a los contratantes. No se trata de consenso.



El punto de vista de Max Weber, en esta materia, se aproxima al precedente. En *Economie et Societé*, este autor hace una distinción, en efecto, entre la comunalización, "sentimiento subjetivo que los participantes tienen de pertenecer a una misma comunidad" (Weber, 1922/1971, p. 41) y la sociación, relación social basada en un compromiso de intereses o en una coordinación motivada racionalmente. Sin embargo es necesario destacar que la mayoría de las relaciones sociales tienen, en parte, el carácter de una comunalización y en parte de una sociación. Por ejemplo, una agrupación familiar depende al mismo tiempo de los dos, en forma muy variable. Los individuos mismos deben orientar sus comportamientos los unos hacia los otros. No hay automatismo alguno.

Lo destacable de este primer acápite es que las similitudes, si bien resultan fuente de consenso, no crean cooperación. La cooperación requiere de otra cosa, un compromiso de las personas bajo formas que pueden ser contractuales. Es necesario asimismo que haya reciprocidad, y la cooperación es compartir tareas comunes. ¿Cuál es, entonces, su interés? ¿Estamos en una relación de tipo mercantil?

1.3 Cooperación: ¿interés, contrato o mercado?

A partir de los conceptos de interés, contrato y mercado, los economistas, juristas, sociólogos y filósofos han tratado de explicar a su manera la cooperación, que a su juicio, es uno de los fundamentos de la sociedad. Presentaré los dos primeros modelos, a partir de sus ejemplos emblemáticos: la caza del ciervo y el dilema del prisionero, y a continuación abordaré el tema del mercado. Cada uno lleva a una definición particular de la cooperación.

Rousseau (1971, p. 225) imagina que, en una civilización primitiva los hombres deciden emprender conjuntamente una expedición para cazar un ciervo. Cada uno debe vigilar celosamente un puesto que posibilite atrapar al animal. La caza sólo puede tener éxito con la participación de todos, aunque la aparición del animal no esté garantizada. Si un cazador ve que una liebre pasa a su alcance, es de su interés "presente y sensato" abandonar su puesto en la caza del ciervo para perseguir y matar la liebre.

Pero si actuara de esta forma, destruiría la acción común y socavaría las bases de la asociación de cazadores. Rousseau utiliza este ejemplo para mostrar la necesidad de abandonar un cierto modo de libertad en el estado de naturaleza, "de incorporar la idea de compromiso mutuo y la ventaja de su cumplimiento". Se trata de evitar los fracasos debidos al egoísmo natural de los hombres y crear una sociedad que les permita vivir juntos organizando el futuro. Para ello será necesario crear instituciones en las que cada uno "ponga en común su persona y todas sus capacidades bajo la suprema dirección de la voluntad general" (Rousseau, 1956, p. 54), institución cuyo principal exponente es el contrato, al que considera como basamento de toda sociedad. Ninguna sociedad puede evitar enmarcar sus relaciones sin un contrato, explícito o implícito, entre sus miembros, contrato que es también una manera de garantizar el futuro, en tanto la sociedad está hecha para perdurar. Para un individuo, la cooperación consiste en trabajar con otro en detrimento de sus ventajas inmediatas y desde una perspectiva de largo plazo.

El otro ejemplo es el del dilema del prisionero. Recordemos que cada uno de los dos prisioneros –acusados del mismo crimen, sin medios para comunicarse y, por consiguiente, cada uno ignorante del pasado y el futuro del otro– tiene la opción tanto de negar los hechos como de denunciar al otro. Si ambos los niegan, tendrán una pena mínima de un año de cárcel. Si uno denuncia, pero el otro no, el denunciante quedará en libertad y el otro recibirá una pena de veinte años. Si los dos se denuncian



mutuamente, cada uno pasará diez años preso. El mejor resultado será obtenido si ambos niegan los cargos.

Pero, como no están seguros de lo que hará el otro, ya que no pueden comunicarse entre ellos, la estrategia más racional para cada uno de ellos sería denunciar al otro y cumplir diez años de cárcel. El dilema del prisionero es un ejemplo emblemático de la teoría de los juegos. Su formalización ha sido fuente de reflexiones fecundas sobre los vínculos entre el interés individual y la racionalidad de los comportamientos. Ha permitido establecer que la búsqueda del interés individual, sin una confianza que sustente la cooperación, genera efectos contraproducentes. Sin embargo, ¿cómo lograr que "nazca la confianza y la cooperación en el universo primitivo que describe el teórico"? (Revue du Mauss, 1994, p. 9. Para una perspectiva parecida cfr. Boyer y Orléan, 1977). Esta esquematización logra presentar una situación descontextualizada, es decir, individuos sin medios para comunicarse, sin pasado ni futuro, cosa poco verosímil dentro de una organización.

El problema se desplaza, entonces, hacia lo que algunos (Crozier y Friedberg, 1977) han denominado "la transparencia social" y otros (Cordonnier, 1977) "recurso a las instituciones o al intercambio" (cfr. *infra*). Se trata de razonar no en el marco de un modelo abstracto –en el que los hombres juegan contra las máquinas o contra los dioses– sino con seres humanos, es decir, en las relaciones e interacciones que caracterizan toda sociedad humana.

¿Permite el enfoque que se inclina por el contrato ver más claramente el caso de las organizaciones?[8]. Por una parte, éstas son definidas por un sistema de autoridad y jerarquía, basado en normas, que se inscribe en el tiempo y, por consiguiente, se las ve más bien como instituciones. Sin embargo, como hemos apreciado más arriba a propósito de la división del trabajo y del consenso, la aceptación de una regla común no equivale a cooperación. Por otra parte, las organizaciones se nos presentan como un "nudo de contratos" de todas clases y que no tienen más realidad que el compromiso del personal operativo. Actualmente –y esta observación es válida sobre todo en el mundo de las empresas– la mayoría de los observadores admite que entre los actores, subcontratistas, distribuidores, poseedores de franquicias, etc., se desarrollan nuevas relaciones contractuales bajo la forma de una asociación (cfr. *infra*).

La asimilación del contrato a la cooperación no va de suyo. En primer término, la contractualización no significa independencia de las partes. Ciertos convenios de subcontratación incrementan la sujeción de las empresas que los han suscripto, crean dispositivos que estabilizan fuertemente las relaciones e introducen relaciones cuasi jerárquicas entre los "socios". Los efectos de esta relación sobre los asalariados de las empresas subcontratistas son muy distintos. Por otra parte, la coordinación inter-empresaria no es sólo contractual, sino que pasa por toda una serie de mecanismos y relaciones institucionales que escapan, o pueden escapar, a una formalización del tipo contratual. Para concebir y distribuir los bienes y servicios, cualquiera fuera la configuración adoptada (organización integrada jerárquica, distribuida, transaccional, redes inter - firmas, etc.) es preciso diseñar bien los espacios de actividad que más beneficien las relaciones durables "imposibles de reducir a relaciones contractuales".

---

[8] En este punto utilizo un pasaje de un artículo escrito en colaboración con mi colega Y. F. Livian, "¿Es la empresa todavía una institución?", *Sociologie du travail*, 2/1999, preparado al término del seminario "Empresa, institución y sociedad". Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, informe, mimeo, 1999.



Como señala O. Favereau (1989), allí hay claramente "instituciones", en tanto que "lugares de coordinación basados en la producción de reglas".

En el campo de la relación salarial, podemos ciertamente constatar del mismo modo el lugar esencial que en la actualidad ocupa el contrato de trabajo, su complejización y su precisión, a medida que se van desarrollando cláusulas específicas. No obstante, no puede ser reducido a un simple intercambio entre dos actores de un mercado. Se inserta en un contexto más global y supone que las partes tengan una relación previa, con compromiso recíproco y deseo de cooperación. El contrato no es, entonces, el único proceso de estabilización de las relaciones, aún en el caso en que su importancia se acreciente. Las relaciones institucionales y los vínculos contractuales se combinan en lugar de excluirse mutuamente.

Entre los economistas, durante mucho tiempo predominó la idea de que el mercado posee un papel regulador casi autónomo y que su mano invisible articula de la mejor manera posible las relaciones económicas entre los hombres. No obstante debemos recordar que esta idea nació de la oposición a la de contrato. El concepto de mercado que se formó en el S. XVIII traduce la reivindicación de la emancipación de la actividad económica con respecto a la moral. En esta perspectiva "es el mercado (económico) y no el contrato (político) el que verdaderamente regula la sociedad" (Rosanvallon, 1999, p. 163). En la actualidad, sin embargo, los postulados y las hipótesis de la escuela neoclásica son refutados. Basándonos en la escuela de los convencionalistas, podemos mostrar la fragilidad de por lo menos dos de las principales hipótesis. La primera hipótesis de la escuela clásica dice que "las relaciones mercantiles y los contratos de intercambio entre las personas los eximen de toda referencia exterior que exceda el acuerdo de sus voluntades" (J-P Dupuy *et al.*, *Revue Eco*, 1989, p. 142). La contrahipótesis de los convencionalistas es que "el acuerdo entre individuos, aunque se limite a un contrato de intercambio mercantil, no es posible sin un marco común, sin una convención constitutiva" (*id.*). La segunda hipótesis postula que "el marco neoclásico puede extenderse continuamente al análisis de relaciones no estrictamente mercantiles, en especial de las relaciones organizadas dentro de la empresa (..) manteniendo intactas las definiciones de la racionalidad y del cálculo de optimización" (*id.*, p. 143).

Podemos apreciar que el interés individual no alcanza para crear la cooperación si no está enmarcado en 'contratos' en sentido amplio, antes que en instituciones. El mercado tampoco resulta suficiente para esto, excepto si admitimos que es una institución en sí mismo, cuya permanencia es una componente central. Iniciar una relación de cooperación supone inscribirse en la temporalidad y en la reciprocidad, cosa que el concepto de intercambio permite distinguir mejor.

1.4 ¿Es la cooperación un intercambio?

La relación de intercambio parece, entonces, central para comprender la cooperación. Si las relaciones entre los consumidores están reguladas por el mercado, ¿podemos comparar las relaciones en la organización con estos intercambios de tipo comercial? Quisiéramos mostrar aquí que estas relaciones se parecen mucho más a los intercambios no mercantiles, que suponen una cierta gratuidad o, al menos, una restitución diferida y garantizada en parte por las instituciones.

La referencia clásica en este ámbito es el *Ensayo sobre el obsequio* de Marcel Mauss (1923). En él se parte de las formas arcaicas de contrato, base del sistema socioeconómico de intercambios sobre el cual viven las sociedades primitivas que son su objeto de estudio. Más precisamente se consagra a la cuestión de la obligación de reciprocidad que hace que en el intercambio "el presente recibido es obligatoriamente



devuelto. ¿Cuál es la fuerza presente en la cosa dada que hace que el receptor la devuelva?" (p. 148). ¿Dónde está la norma del Derecho que determina que este tipo de intercambio sea obligatorio? La respuesta está dada bajo la forma de la célebre teoría del Potlatch o sistema de intercambio de regalos. En las transacciones entre tribus, lo que se intercambia no son bienes, sino actos de cortesía, banquetes "en los cuales el mercado no es más que uno de los momentos y donde la circulación de las riquezas no es sino uno de los términos de un contrato mucho más general y permanente" (p. 151). Este sistema es denominado "sistema de prestaciones totales". Este efecto, costoso para los individuos y los grupos, busca la creación de un vínculo social que pueda traducirse en la pregunta "¿por qué la relación tiene reciprocidad?"

Porque, como dice Mauss, el intercambio no se limita al mero trueque, sino que engloba la totalidad de la vida económica y civil. Es un sistema de Derecho y de Economía que reemplaza al sistema de compra y venta por otro de obsequios hechos o servicios prestados" (p. 193). La constitución del derecho en estas civilizaciones ha chocado contra la incapacidad de abstraer los conceptos económicos y jurídicos de la relación comercial, de disociar estos actos unos de otros. Además –y esto es particularmente importante para una teoría institucional de la economía o para una teoría sociológica de la organización– "la permanente influencia de las cosas intercambiadas no hace más que traducir bastante directamente la manera en la que los subgrupos de estas sociedades segmentadas, de tipo primitivo, están imbricadas constantemente unos en otros y se deben todo" (p. 194). La triple obligación señalada por M. Mauss (la de **dar**, que constituye la esencia del potlatch y está basada en la conservación, por parte del jefe, de su rango y autoridad, la de **recibir** y la de **devolver**) conforman el conjunto denominado potlacht. Esta triple obligación remite a esa imbricación total, de la cual no podemos desembarazarnos.

La interpretación que da E. Goffman (1973, p. 74) de la prestación según Mauss, prestación que él incluye en lo que denomina "los intercambios confirmativos", aclara el concepto. Goffman llama "ofrenda ritual" a la que se produce "cuando un individuo señala su compromiso y su conexión con otro; al beneficiario le corresponde mostrar que el mensaje ha sido recibido, que el valor del presente ha sido apreciado, que la relación verdadera es tal como lo afirma el ejecutante, que este último tiene la dignidad de una persona y, por último, que el beneficiario es de naturaleza sensible y agradecida. Una prestación lleva así a una contraprestación", concluye Goffman, citando a Mauss. La definición de la cooperación como prestación de un individuo hacia otro en señal de compromiso y conexión, que incluye una acción recíproca a lo largo de un determinado período corresponde a lo que podemos observar en las organizaciones.

Esta prestación entra en la categoría de fenómeno social total, que se define por el intercambio y los obsequios en una situación de imbricación total. Los actos económicos no dependen solamente de la prestación libre y gratuita, ni tampoco de la producción y del intercambio interesado, sino que son una especie de híbrido, porque los hechos económicos son considerados como hechos sociales totales. Esta concepción, inversa a la que aísla las nociones de interés y utilidad del resto de la vida social, conduce a Mauss a criticar la noción de *homo economicus*.

En las organizaciones, donde los actores están en interrelación duradera, su vínculo está incluido en un fenómeno más amplio, el de la reciprocidad que, a su vez, está relacionada con la permanencia. Todo acto tiene lugar en un sistema en el que el acto de dar y el de devolver es una obligación. El sistema relacional de las organizaciones no es análogo al mercado, porque éste es incapaz de dar cuenta de las relaciones que se tejen entre agentes. El sistema relacional de la empresa está emparentado con el



fenómeno de intercambio que se percibe en el *Ensayo sobre el obsequio*, es decir, con el fenómeno social total. En la organización, no más que en otras partes, no se pueden aislar los actos económicos (Hirschman, 1986). El intercambio que he calificado de híbrido está en el centro de las organizaciones y da cuenta de su sistema relacional.

1.5 ¿Y el poder?

¿Están obligados los individuos, a través de los juegos de poder, a cooperar en las organizaciones? En el marco del análisis estratégico, tal como es presentado por Crozier y Friedberg (1977), el poder, cuyo papel es central para la explicación de las organizaciones, está definido como la capacidad de acción de individuos o de grupos, para actuar sobre otros individuos o grupos. El comportamiento de un actor debe, entonces, "ser analizado como la expresión de una estrategia racional tendiente a utilizar su poder al máximo para incrementar sus "beneficios" a través de su participación en la organización. En otras palabras, tratará en todo momento de sacar provecho de su margen de libertad para *negociar su "participación"* al tiempo que se esfuerza por 'manipular' a sus colegas y a la organización en su conjunto de forma tal que esta 'participación' sea 'beneficiosa' para él" (p. 79). La idea central es que toda organización está estructurada por la negociación, por un actor y en función de sus objetivos, de su lugar y su poder. La cooperación no se menciona. El problema principal que los autores quieren solucionar es, en efecto, el de la influencia de la organización sobre el comportamiento de los actores. En esta perspectiva, critican al enfoque interaccionista y a sus autores, que se polarizan sobre "el juego complejo de las estrategias interpersonales" (..) a tal punto que olvidan completamente las organizaciones. En efecto, se quedan encerrados en una visión exclusivamente fenomenológica que omite por completo la cuestión central de los mecanismos reguladores que aseguran la integración de los actores dentro de las estructuras colectivas" (p. 83). La cooperación, tal como la he definido, está acusada implícitamente de olvidar la integración en la organización en pro de un enfoque que no considera más que las interacciones.

Esta importante crítica sería completamente convincente si, en el caso de la cooperación, las interacciones ignoraran la organización. Goffman brinda, efectivamente, el marco para esta crítica, en la medida que, en sus dos obras sobre la *Mise en scène de la vie quotidienne*, presenta dos juegos de interacciones que parecen relativamente descontextualizados. Sin embargo, por un lado esto no es el caso en *Asiles*, en el que los juegos de los actores están bien integrados a la organización y, por otro, como ya lo he destacado, el concepto de 'intercambios conformativos' da cuenta de un tipo de prestaciones en el que la interacción no está completamente descontextualizada, por estar integrada en el sistema organizacional de los intercambios y supone reciprocidad. A riesgo de asignar demasiado valor al peso de la organización y al de la integración de los actores en los juegos de poder, me parece que el análisis estratégico refuerza la idea de intercambio y no intenta ver en ella más que una estrategia de aumento de poder.

En su relectura del análisis estratégico, Friedberg, que vio el problema con claridad, responde desde una perspectiva que lo hace basarse en la alternativa entre intercambio económico y político (1993, pp. 124 y ss.). El primero está descripto como un intercambio -"en una óptica puramente instrumental" (p. 128) - de recursos entre jugadores que actúan sobre una base dador – dador, sin incluir en su intercambio los términos o las reglas que lo estructuran. En el segundo, los jugadores intercambian siempre recursos, "pero tratando simultáneamente de manipular en su favor los términos o las reglas que rigen este intercambio" (p. 128). Ese es el resultado de una interpretación pertinente del intercambio entre actores en las organizaciones. Me parece, no obstante, que está



demasiado limitada por la idea de que el juego es sólo estratégico, y que lo es en una situación de competencia, para mejor establecer el control de cada jugador sobre las incertidumbres que afectan a los demás.

Por último, lo que me separa del análisis estratégico es la idea de que las únicas relaciones que existen son las estratégicas. Crozier y Friedberg primero y, luego Friedberg han visto claramente que ni el consenso ni la idea de racionalidad perfecta pueden dar cuenta de la existencia de las organizaciones. En este sentido, su aporte es irreemplazable. No obstante, si se mantienen en la lógica del interés, del mercantilismo y de la imprevisibilidad, y si no dejan lugar a las transacciones del tipo del intercambio híbrido, no dan cuenta más que de una parte del fundamento de los intercambios.

1.6 Cooperación y justicia

La teoría de la justicia como equidad de John Rawls (1987 y 1993) consiste en una relectura de las ideas de libertad, igualdad y cooperación, bases de toda sociedad. Lo que Rawls busca es la actualización de "los principios que, en una democracia, guían la legislación y la esfera jurídica y estos principios derivan de las convicciones expresadas por los miembros de la comunidad en un momento dado (.) Están fundadas en las intuiciones morales en instituciones morales básicas compartidas por todos los miembros de una sociedad democrática en un momento dado" (1993, p. 23).

Para Rawls, la sociedad es una cooperación que se enfrenta sin cesar con los conflictos de intereses; es un consenso sin homogeneidad. Para que exista cooperación, es conveniente crear esta homogeneidad a través de la manera de realizar los arbitrajes en materia de conflictos de interés. El consenso es una forma de acuerdo entre los ciudadanos y, a diferencia del consenso fusional como conformidad y conciencia colectiva denunciado por Durkheim, implica cooperación, porque está basado en la "forma de la justificación o del procedimiento seguido, sin que el contenido de los principios entre en juego, es decir, sin que una doctrina particular pueda imponer sus respuestas"(p. 29). Por *doctrina particular* Rawls entiende una doctrina sostenida solamente por un grupo sin que los otros adhieran a ella. Es necesario llegar a ponerse de acuerdo no sobre los principios sino sobre los procedimientos que permitan lograr la homogeneidad.

Dos elementos deben estar presentes para que exista una cooperación social: lo razonable y lo racional. El primero se refiere a "los términos equitativos de la cooperación". Se trata de términos que podríamos esperar ver razonablemente aceptados por cada participante, a condición de que todos los otros los acepten también. La noción implica, entonces, una idea de reciprocidad, de mutualidad. Todos aquellos que cooperen deben ser beneficiarios o compartir las cargas comunes, de forma tal que les parezca satisfactoria, evaluada mediante un criterio adecuado de comparación. "Llamaría *Razonable* a ese elemento presente en la cooperación social. El otro elemento corresponde, en cambio, a lo *Racional*. Expresa la convicción que cada participante tiene de su ventaja racional y que trata de lograr, en tanto individuo" (1993, p. 91). Rawls trata de vincular una concepción del interés individual, contenida en lo racional, y una concepción de la cooperación social, la de lo razonable. La primera es tradicional y la segunda constituye la originalidad de la teoría de la justicia, combinada con su articulación sobre lo racional.

Ahora bien, si lo racional está basado en lo que parece ser la noción de utilidad clásica, lo razonable se funda en el concepto de "bienes primarios", concepto que engloba no sólo los bienes materiales (ingresos y riqueza), sino "las necesidades de las personas en tanto sujetos de derecho" (Rawls, 1993, p. 357). La justicia o la equidad son bienes



primarios, al igual que los bienes materiales. Aquí, Rawls se distingue tanto de la tesis del interés como de la de las motivaciones y las necesidades. Lo razonable, condición de existencia de la cooperación, incluye la idea de las necesidades de las personas en tanto que sujetos de derecho. No habrá cooperación más que en la medida en que las necesidades de justicia y de equidad sean satisfechas. Para que haya cooperación en una sociedad –y también en una organización– es necesario que reine cierta justicia y equidad.

Vemos que, si seguimos a Rawls y aplicamos su teoría a la organización, ésta no puede funcionar correctamente, es decir, generar cooperaciones, sin que reine cierta justicia y equidad entre sus miembros. Es un cambio radical con respecto al principio de jerarquía que, según los economistas parecía suficiente para definir a la firma, principio impuesto en nombre de la búsqueda de eficiencia. Rawls habla poco de jerarquía, pero para él la cooperación es antagónica con respecto al principio de restricción. No puede haber cooperación si hay restricciones. Podemos discutir si el principio de jerarquía puede ser asimilado al de restricción. Por lo menos, es necesario que el principio de justicia que incluye la reciprocidad sea respetado. La cooperación es posible en una organización si allí se encuentra un elemento de justicia que corresponda a lo *Razonable*.

1.7 Ajustes y apropiación

La cooperación en las organizaciones no puede dejar de considerar el peso de las estructuras internas, en particular, como hemos visto, el de las relaciones de poder, así como el de apropiación. Sin cierta autonomía, sin un conocimiento particular y personal de los objetos o de los mecanismos que le pertenecen a cada uno en particular, el intercambio no es posible. Lo "propio" es una condición del intercambio.

Ahora bien, si la propiedad ha sido tan estudiada por los economistas y los sociólogos, lo "propio" no ha sido analizado en absoluto, y esta noción proviene más bien del lenguaje de los filósofos. El concepto que se le aproximaría más es, sin duda, el de la apropiación. Por haber escrito una tesis sobre ese tema (Bernoux, 1982), debo reconocer los límites de la interpretación que en esa época hice de dicho concepto, es decir, en términos de identidad. Es cierto que la estrategia de apropiación de su trabajo por parte de los obreros (apropiación del tiempo, del espacio y de la gestión) tenía un sentido inmediato de construcción de una identidad. Pero también va más allá.

Actualmente pienso que la cooperación es un ajuste no conflictivo de las relaciones entre actores, que los comportamientos de cooperación derivan del campo del intercambio híbrido y que los actores no pueden lograrla más que en la medida en que se hayan apropiado del objeto de estas relaciones. Sólo puedo cooperar en el trabajo cuando lo que será el objeto de esta cooperación me pertenece o cuando lo domino suficientemente. Cooperar es trabajar con el otro maximizando su aporte. Esto supone que existe un acuerdo para modificar y adaptar las regulaciones autónomas (Reynaud, 1989). Esta modificación no puede realizarse más que cuando los autores controlan su aporte, es decir, cuando se han apropiado de él.

Esto puede parecer obvio, en el sentido que todos los autores están de acuerdo en admitir que todo intercambio supone recursos y, por consiguiente, dominio de un cierto número de elementos (conocimientos, pero también poder, control de las zonas de incertidumbre, etc.). No obstante, la apropiación se refiere a algo más que la mera posesión de recursos. Habla de la conquista del poder en la organización y de la voluntad de que esta conquista sea reconocida. Se trata de hacer reconocer un margen de autonomía que la dirección no otorga a los ejecutantes. De cierta forma, es la creación de una nueva regla, una regulación autónoma.



La creación de esta zona de autonomía tiene por función la creación de la identidad. Al crear este margen de libertad, los actores se dan la posibilidad de utilizarla para hacerse reconocer y por ello la cooperación con otro es una manera de decirle que uno pertenece al mismo universo que él, que nuestras identidades están próximas. Tener un comportamiento de apropiación de su trabajo es permitir un reconocimiento por parte del otro. El primer sentido es el de crearnos nuestra propia identidad con el objeto de mostrar que existimos, para cooperar con otro a quien indicamos que tenemos una identidad común.

Se trata, entonces, de una interpretación que no sólo es estratégica, puesto que el sentido y los objetivos atribuidos al enfoque son diferentes. Existir con el fin de intercambiar, y no de comerciar, para dar un significado distinto a su existencia en una organización con fines económicos e instrumentales, debe ser considerado como un fenómeno social total.

1.8 Las lógicas de acción[9]

La cooperación se establece cuando los individuos y los grupos hablan el mismo idioma. No en situaciones de consenso o en relaciones de poder, ni siquiera en mundos próximos, sino cuando sus lógicas de acción les hacen hablar la misma lengua y tener objetivos cercanos. En este punto me baso en los convencionalistas y en los mundos, distinguiéndome de ellos, sin embargo, en la construcción de los mundos y en la tipología.

Una lógica de acción nace del sentido que el individuo da a la acción que emprende, dependiendo de la situación de acción pero sin hacerlo en una forma total. Ha sido creada a través de las representaciones, las experiencias, las imágenes activas que los individuos se han forjado antes de verse inmersos en esta situación. Esto permite explicar el tipo de razonamiento que van a adoptar antes de embarcarse en una relación de intercambio o de establecer un compromiso.

En la base de la construcción de las lógicas de acción es necesario, indudablemente, ubicar no sólo la historia de los individuos, sino también la de sus actividades. Los principios de explicación externos a la actividad de las personas en la organización considerada, en especial todo lo que podría derivar de la cultura anterior del individuo, no son, por tanto, lo principal. La historia de las actividades anteriores remite a la experiencia de trabajo, porque determina enfoques muy marcados. En una empresa, la categoría de las actividades anteriores haría tomar en cuenta la forma en que los actores han resuelto los problemas hasta la fecha. En ciertos casos se trataría incluso de remontarse hasta la formación de los técnicos o de los ingenieros. ¿En qué tipo de enfoque han sido formados y cómo se han apropiado de él? ¿Cómo, por ejemplo, consideran a un objeto técnico? Una máquina herramienta de comando numérico y un robot, no son lo mismo para el técnico que los diseñó, para quien los instala, para el ingeniero que planifica el funcionamiento futuro de su sector, para el obrero de producción o para quien les da mantenimiento.

En un estudio que realizamos, solicitamos a los obreros que dibujaran su máquina (Bernoux *et al.*, 1983). El resultado fue sorprendente. La representación que hacían los obreros estaba ligada a su historia individual, a su formación, a sus actividades actuales,

---

[9] Me refiero explícitamente al capítulo sobre las lógicas de acción de *La sociología de las empresas, op. cit*



a su posición de poder y a sus proyectos profesionales. Cada grupo tenía una taxonomía particular, diferente, para hablar de los mismos objetos.

Lo que se discute aquí es el vínculo entre un mundo de conocimiento y su traducción en un sistema de relaciones. Gilbert Simondon (1969) desarrolló una teoría del modo de existencia de los objetos técnicos con el fin de "suscitar una toma de conciencia del sentido de los objetos técnicos" mostrando, en particular, que lo que él denomina 'cultura' y que considera próximo al sentido común "ignora, en la realidad técnica, una realidad humana y que (..) la cultura debe incorporar a los entes técnicos bajo forma de conocimiento y de sentido de los valores" (*id.* p.9). Este esfuerzo de construcción de la técnica como objeto viviente lo lleva a destacar que el vínculo entre el objeto técnico y el ser humano es diverso, según los modos de aprehensión de los objetos.

La cuestión es la de designar de manera distinta al mismo objeto, lo que los teóricos de la escuela de las convenciones denominan "las pruebas". No se trata, entonces, sólo de denominación, sino también de la situación en la que están ciertos actores, que los lleva a calificar diferentemente las cosas. Desde el punto de vista de la denominación, la cuestión que se plantea en la práctica es la dificultad (si no la imposibilidad) para tener un discurso común y, en último análisis, una ausencia de acuerdo, dado que los objetos son aprehendidos de formas diversas. En el caso inverso, encontraremos una denominación cercana, en la que los protagonistas se reconocerán y que conducirá a su cooperación. Esta es, entonces, dependiente de la manera en la que los actores aprehenden los objetos técnicos.

J. P. Darré (1985) ha dado una excelente ilustración a este respecto. Al comparar la mirada del técnico con la del criador, refiriéndose ambos a una vaca, Darré concluyó, a partir de los sistemas de clasificación utilizados por ambos actores, que hay una utilización de normas diferentes que están incluidas en sus discursos, lo que los lleva a formas de razonamiento distintas, aunque vinculadas. En el caso de la vaca, los criadores, que han tenido siempre que administrar la escasez, razonan según una lógica de posibilidades –la posibilidad de alimentarla es la que manda– que también es la lógica del sentimiento de que se vencen los plazos: "cosechamos y almacenamos, antes de dar. Comparada con esta lógica, la del técnico, que parte de la evaluación de las necesidades de la tropa, parece abstracta" (p. 121). Para el técnico, las normas surgen de las condiciones de producción del discurso científico y, por consiguiente, contienen en sí mismas su propia justificación. Ambos discursos se comprenden en su lógica interna. Los enunciados del criador, cuando habla de alimentos, remiten al cultivo, a la cosecha, al almacenamiento y la distribución, asociando la naturaleza y la cantidad de los alimentos a la cadena anterior. El técnico parte de la evaluación de un objetivo accesible y calcula lo que se necesita para lograrlo. Tiene una lógica de cálculo y de sucesión temporal de sus operaciones de cálculo y, en el caso de la producción de la vaca, parte del potencial lechero del rebaño, mientras que el ganadero razona según la lógica de la unidad de producción en su conjunto, partiendo de lo que aporta la explotación. "Para el técnico, los fenómenos de digestión de los rumiantes comienzan en la boca. Para el criador, comienzan en el campo (p. 121).

Los actores tienen, entonces, representaciones nacidas de su pasado, de su historia personal, del tipo de trabajo que desempeñaron, etc., y han convertido estas representaciones en guías de acción cotidiana. Por ejemplo, un hombre de producción, un empleado de métodos y un informático tienen reacciones "tipificadas". Ponen en práctica una lógica de acción nacida del ejercicio concreto de su profesión en tal o cual empresa o servicio. Esta lógica los lleva a tener visiones diferentes de objetos aparentemente idénticos. Estas distintas miradas están evidentemente vinculadas a la



situación en la que se encuentran y ese es el vínculo que les permite emprender acciones.

1.9 Conclusión del capítulo

La cooperación no puede ser reducida a un cálculo de intereses de los que operan conjuntamente. Por el contrario, es función de las instituciones en cuyo marco la misma tiene lugar, habiendo concentrado nuestra atención en la división del trabajo, el mercado, los contratos, la justicia, la apropiación y las lógicas de acción.

La cooperación se define, entonces, como un intercambio híbrido. Comprende varios elementos: un acuerdo implícito sobre las lógicas de acción cercanas (o así consideradas por los actores), acuerdo indudablemente creador de placer, del cual no he tenido oportunidad de hablar; supone una parte de autonomía, basada en un recurso de apropiación del trabajo; está incluida en la reciprocidad siempre latente en las organizaciones consideradas como fenómenos sociales y comporta una parte de estrategia económica y política, pero no podemos reducirla sólo a eso.

2 La cooperación en el nuevo sistema productivo

2.1 Las dificultades concretas de cooperación

Partiré de dos casos, Secobat y Siphon, presentados en detalle en dos de mis obras (1985, 1995). Ambos son casos reales, observados uno en una empresa de servicio y el otro en una de producción, cuando se produjeron modernizaciones técnicas que implicaban la introducción de un programa informático (Sistema Informático de Asistencia para la Decisión -SIAD), o bien de un conjunto técnico muy automatizado. En ambos casos, las grandes dificultades de implementación llevaron, en uno, al retiro del SIAD y, en el otro, a un proceso muy laborioso de puesta en marcha, que duró dos años, mientras que el equipo hubiera debido tener una buena performance desde el principio, lo que generó numerosas tensiones y una pérdida general de confianza en el establecimiento, cuyos rastros todavía siguen siendo visibles aunque han pasado ya varios años.

En esencia, ¿qué pasó? En ninguno de los dos casos se puede culpar al programa informático utilizado. Siempre se trató de técnicas muy eficientes, sin duda los mejores sistemas y los que mejor se adaptaban a los problemas a resolver. Se trataba, en el caso Secobat, de proveer de un sistema de asistencia para la toma de decisiones en una empresa de venta de materiales para la construcción. El "negocio" de la empresa era la venta. No se fabricaba nada, se vendía a las empresas locales de construcción, con el apoyo de una red de alrededor de cien sucursales. En el caso Siphon, se automatizaron numerosos procesos de mantenimiento manuales o semi automáticos, aliviando las tareas de los obreros poco calificados.

El fracaso ocurrió porque el servicio encargado de la elaboración del SIAD y el que diseñó el sistema automático se encerraron en su "conocimiento experto" (*know how*). Ambos servicios "expertos" omitieron consultar a los vendedores o a los fabricantes; no los pusieron al tanto de la situación durante la preparación ni la implementación, y las informaciones que les dieron fueron insuficientes. El núcleo operativo, los vendedores de la empresa Secobat, sabotearon el SIAD y coaccionaron a la dirección para que lo retirara. Las dificultades para la puesta en marcha de los mecanismos automatizados causaron importantes pérdidas financieras y crearon malestar en la fábrica Siphon.

Varias hipótesis surgidas de las teorías presentadas más arriba pueden ser mencionadas. Podemos hablar, al referirnos a los servicios de consultoría, de un deseo de conservar su poder a través del control monopólico de las zonas de incertidumbre.



Podemos hablar de intercambio, pero entonces es necesario destacar que el intercambio tuvo lugar, pero que el mismo sólo se produjo entre los consultores, no hacia el resto. Podemos hablar de mundos que están tan alejados unos de otros que no se comprenden: el mundo industrial y el mundo comercial en el caso Secobat, y el mundo industrial teórico y el mundo industrial "aplicado" en Siphon. Estos enfoques corresponden a aspectos totalmente ciertos y previsibles.

Sin embargo, los elementos desencadenantes de la cooperación fueron sobre todo el deseo de un encuentro entre actores que tenían lógicas próximas. Los miembros de las áreas involucradas en el problema decían que les daba gusto trabajar con colegas, que los comprendían y hablaban el mismo idioma que ellos tanto de la empresa como de fuera de ella. El principio de opción por la cooperación parte de una lógica de acción que, si bien no es idéntica, al menos es cercana. Querían crear sistemas técnicos que funcionaran bien y trabajar con otros actores que disfrutaran con los mismos objetos, que tuvieran la misma visión que ellos. De este modo, eliminaron a todos los que no lo vieran del mismo modo. En el punto de partida de las opciones de cooperación encontramos este deseo de entendernos con gente que nos comprende casi espontáneamente.

Naturalmente, la reciprocidad, las estrategias y la pertenencia a mundos cercanos, son elementos que han tenido un importante papel. Al principio, sin embargo, la elección se realizó según las mismas lógicas de acción: visiones parecidas de los objetos y, a la vez, percepción idéntica de los objetivos de la acción.

2.2 La evolución hacia un nuevo modelo productivo

Cierto número de observaciones convergen para afirmar la aparición de un nuevo sistema productivo. Se produciría a través de un conjunto de elementos entre los cuales destacaremos la entrada en una nueva forma de producción, el fin de cierto tipo de fronteras de la empresa y la ampliación de las redes, el paso de una empresa basada en la racionalización a otra asentada en la innovación y el cambio a través del aprendizaje organizacional. Este cambio se expresa en los términos de la apropiación, que corresponde efectivamente a los conceptos.

Esto es visible en la <u>introducción de la automación</u> en las empresas industriales. La década del ’70 fue la época de maduración de la automación: durante ese período aparecieron aisladamente en las empresas las máquinas de comando numérico, los robots, los talleres flexibles, los sistemas integrados de gestión, los bancos de datos, etc.

Esa es la fase de la automación rígida, que puede llevarse a cabo en estructuras taylorianas sin modificarlas (Trouvé, 1990). No están integradas al conjunto. A partir de la década del ’80, el problema se plantea en términos nuevos: cómo dirigir un conjunto automatizado, un parque de máquinas de comando numérico? Pasamos así a la automación flexible. El taylorismo cede lentamente su lugar a una nueva organización del trabajo en la que la centralidad del puesto desaparece para dar paso a una organización orientada hacia "la búsqueda de coherencia y de integración entre las diversas etapas del proceso de producción tanto al interior de la empresa como en las relaciones entre firmas" (Cohendet, 1988, p.7).

Hay también cambios de modelo en la organización del trabajo. Ya no esta centrada en el puesto de trabajo y los desempeños individuales, sino en la coherencia y la integración de los subconjuntos, en las comunicaciones entre áreas y más allá, con los subcontratistas (relaciones de asociación). La organización global – no sólo del trabajo– deviene el desafío principal. No es suficiente, entonces, hablar de influencia de las



técnicas sobre el grupo humano, de la relación entre técnica y uso de la técnica, sino comprender que la organización utiliza la técnica para remodelar las "estructuras sociales de interacción, de comunicación y de control" (*id.*, p. 14).

Ciertos autores (Veltz y Zarifian, 1993) han propuesto dar mayor precisión a esta evolución localizándola en tres aspectos:

El de la operación de producción propiamente dicho. Como hemos dicho, la búsqueda de eficiencia se realiza en torno de la operación de producción dividida según los principios taylorianos. Esta operación es el núcleo de la producción, y es mensurable y objetivable. El trabajo organizado de esta forma es separable de las personas que lo ejecutan –se trata del obrero promedio mencionado por Taylor– y formalizable, lo que permite organizarlo *a priori* en las oficinas e incorporar las finalidades al conjunto de las operaciones. Ahora bien, este modelo de operación es cuestionado desde un triple aspecto: social (los trabajadores mejor capacitados soportan cada vez con mayor dificultad esta ausencia de autonomía) ; económico (por la complejización de los objetivos, que incluyen calidad, flexibilidad y proactividad, y porque los costos se inclinan hacia el lado de la inversión en maquinaria) y técnico (los operadores tienen cada vez menos funciones productivas, porque las tareas que se les han asignado en forma procedimental ya no pueden serlo, y se les encarga cada vez más el control, el mantenimiento y, sobre todo, la adopción de iniciativas).

El de la cooperación. En el modelo taylorista, "la cooperación, la agregación de actividades y el paso de la eficiencia local a la eficiencia global resultan de la puesta en secuencia de las operaciones"(p. 13). En el nuevo modelo, el desempeño ya no es una sumatoria, y los efectos locales pueden ser divergentes a nivel global. Depende de la calidad de la organización y de las interacciones de nivel comunicacional. Por ejemplo, en las industrias de montaje que ponen en interacción a numerosos proveedores (como la aeronáutica) el problema es, más que nada, la gestión de los flujos, la precisión de los encuentros, y no el puesto de trabajo. Lo que prima es la eficacia de las inter - operaciones, no de la operación propiamente dicha.

El de la innovación y del aprendizaje, del que hablaremos más abajo.

Este modelo exige una porción de autonomía inexistente en el modelo tayloriano. Secuencializar las operaciones requiere cooperaciones locales que son las únicas que permiten el ajuste entre operaciones. Lo que era misión casi exclusiva de las oficinas se convierte en elementos compartidos por los operadores, que deben cooperar.

2.3 Fronteras y redes

"La empresa no es una isla", se ha señalado, lo que significa que está siempre inmersa en intercambios, comerciales o no, y en redes[10]. En la actualidad, no obstante, esta constatación corresponde a un recentramiento de las empresas en un número limitado de actividades y en la externalización de otras, lo que les ha hecho adoptar nuevos modos de coordinación con las empresas exteriores con las cuales están en continua relación (Gorgeu, Mathieu, 1996; Neuville, J. P., 1996). Esta evolución se evidencia en la delegación del control, las auditorías específicas, la presencia cada vez más precoz de proveedores en los proyectos, con frecuentes visitas de estos últimos a la empresa, así como en la reducción de la distancia geográfica entre empresa contratante y sus

[10] Otra referencia al artículo escrito con Y. F. Livian, "L'entreprise, est-elle toujours une institution?", *Sociologie du travail, 2/1999.*



contratistas, la obligada reducción de stocks, la constitución de clubs de proveedores de equipos o la implementación de sistemas de información en tiempo real.

La definición y la delimitación de las fronteras de la empresa se convierten, de este modo, en algo cada vez más complejo; las unidades son cada vez más difíciles de aislar, y los procesos de decisión son diferentes. El cliente puede ser tanto un grupo industrial como la planta de producción; las fronteras cambian a lo largo del tiempo y según la naturaleza de los productos. Las fronteras de la empresa se vuelven cada vez más contingentes y se hace difícil marcarlas claramente. El concepto novedoso es el de asociación.

La mano de obra está cada día más precarizada y, sobre todo, está compuesta por agentes temporarios, cuyo status y sentimiento de pertenencia a la empresa son cada vez más imprecisos, a punto tal que los juristas a menudo tienen dificultades para saber cuál es el verdadero vínculo de subordinación del asalariado, y al extremo de que la presencia física y repetida durante largo tiempo ya no es sinónimo de pertenencia a la empresa.

Entre las empresas se establece una nueva relación, calificada por múltiples observadores de 'relación de cooperación'. La cuestión es menos clara en el caso de los trabajadores. Nos encontramos en una situación que mezcla dominación (la independencia de las firmas subcontratistas es muy relativa, salvo si fueran lo suficientemente poderosas como para negociar de igual a igual), confianza, contrato, juego de poder y financiero, relación centrada en una tarea, sin que sea posible atribuir a un solo actor la dominación total. Por ejemplo, el marketing observa una evolución en su función: la relación con los clientes ya no se piensa en términos de adaptación de éstos a los productos en un modelo de estímulo – respuesta que tiene por hipótesis la pasividad del cliente, sino de interacción cliente – proveedor, que da a cada actor un status equivalente y que valoriza el intercambio como fundamento de la relación. Pasaríamos de una perspectiva transaccional a otra relacional, postulando una estrategia de desarrollo intencional de las relaciones, basada en particular sobre la reciprocidad, la búsqueda de una mayor estabilidad y durabilidad y en la legitimidad de un código de conducta.

El status de la frontera está en discusión. En una perspectiva que valoriza el mercado, la relación firma – mercado define las fronteras y, de este modo, éstas están concebidas de manera residual. Una concepción positiva de las fronteras considera la relación de la firma con su entorno como una evolución conjunta, sin negar una definición del contorno de la firma pero, al haber admitido que éste es permeable y basando el concepto de frontera en la permeabilidad interna (receptividad a lo que viene del exterior) y externa (capacidad a emitir). Estaríamos, entonces, en presencia de una gestión, por parte de la firma, de sus propias fronteras como punto de anclaje de los modos de relación que ésta establece con su entorno.

Los estudios sobre redes muestran a la firma como una construcción encastrada o inscripta en redes sociales cuyas fronteras, por esta razón, están vinculadas a esas redes. Los autores que se inscriben en esta perspectiva critican las teorías institucionalistas en economía, por considerar que plantean una visión sub - socializada del mercado y sobre - socializada de la firma, y que podría observarse un elevado nivel de orden en el primero y un nivel de desorden igualmente elevado en la segunda. Las redes se presentan como estructuras en las que los miembros de la firma están inmersos y que les permiten resolver los problemas concretos que deben enfrentar. Las encuestas realizadas en las empresas de alta tecnología mostraron que éstas hacen uso regular y necesario de relaciones fuera de la firma para encontrar solución a los problemas



técnicos que se les presentan, y que dichas relaciones, con frecuencia muy especializadas, se estructuran en redes tecnológicas centradas en torno a una especialidad,una actividad particular, a programas, etc. Las redes son, a menudo, locales, pero también pueden superar las fronteras nacionales. Sus relaciones no dependen de la jerarquía ni del mercado. Siempre implican dimensiones humanas, que permiten la efectiva implementación de cooperaciones. Por último, se trata de construir asociaciones movilizando todos los recursos de los individuos y de las organizaciones, lo que lleva a la modificación de los procesos colectivos de toma de decisión.

La diferencia entre asociación y red ha sido destacada recientemente por un equipo de investigadores del ámbito de la gestión, (Fabbe-Costes, Brulhart, 1999). Según estos autores, la asociación supone compartir una intención, afirmar una voluntad y administrar la interdependencia. Las redes tienen características comparables, pero llevan a la práctica exigencias suplementarias, como la gestión por proyecto o el necesario cambio de representaciones. En general, estoy de acuerdo con esta perspectiva, pero habría que hacer ciertas precisiones: compartir una misma intención no es suficiente para resolver los conflictos de poder si los detalles de esta intención no se indican pormenorizadamente. La afirmación de una voluntad supone la apropiación de un ámbito de competencias. El término ‘gestión de la interdependencia’ es aceptable si le agregamos cierta autonomía. El cambio de representaciones requeriría ser definido con mayor precisión. Por esas razones, el concepto de lógicas de acción, tal como lo definimos más arriba, parece ser preferible. La puesta en red supone, en efecto, que los actores se reconozcan los unos en las lógicas de los otros. Parece difícil que los actores, sean individuos o grupos, que no tengan lógicas próximas, aceptaran trabajar juntos.

2.4 De la organización racionalizada a la organización innovadora

Además del borramiento de las fronteras que acabo de mencionar, hay tres hechos que marcan la evolución del modelo de producción: el modelo de producción propiamente dicho –al que me he referido más arriba–, el desarrollo del sector terciario y el sistema de dirección. El modelo de producción anterior, llamémoslo tayloriano, estaba basado en la gestión de la empresa a partir de las oficinas, que dejaban el menor grado de iniciativa posible a quienes estaban en puestos de ejecución. Por detrás se perfilaba una idea de la ciencia, que estaba en posesión de la dirección y de los miembros de las oficinas, quienes tenían el monopolio del conocimiento teórico. Todo estaba apoyado en un mercado cuya estabilidad remitía tanto a los productos, que cambiaban lentamente –el fordismo– y a una competencia menos encarnizada y en la que el surgimiento de los competidores se hacía con mayor lentitud. En la empresa, sobre todo la industrial[11], las inversiones más pesadas se amortizaban y se renovaban con relativa parsimonia. Se daba importancia al orden en la empresa, a los organigramas bien precisos, a las funciones definidas en detalle, con numerosos niveles jerárquicos. La palabra clave era "racionalización". Por último, algunos pensaban que el poder en la empresa pertenecía a los técnicos en una medida por lo menos equivalente al de los expertos en finanzas y, en el *Tratado de Sociología del Trabajo* (1962), Alain Touraine pudo concluir un párrafo del capítulo "Poder y decisión en la empresa" escribiendo que "para describir la historia de la propiedad y del control de la industria es posible hablar, en términos que ahora están más claros, de la aparición (luego de la era de los empresarios, primero, y de la

[11] Destaquemos que actualmente el sector industrial se va borrando progresivamente en beneficio del sector de actividades terciarias (en 1996 el 26% de la población activa empleada estaba en el primero y el 70% en el segundo).



de los expertos en finanzas, después) de una era de los dirigentes industriales" (p. 33). El debate, actualmente, gira en torno al poder de los expertos en finanzas.

En el modelo tayloriano, la innovación y el aprendizaje se realizaban secuencialmente y por etapas. En el nuevo modelo, en el que productos y procedimientos se renuevan rápidamente, el régimen variable deja de ser la excepción y se convierte en la regla. De golpe, "la capacidad de aprendizaje, es decir, de controlar un nuevo procedimiento, un nuevo instrumento o una nueva organización" (Cohendet, 1988, p. 17), se convierte en criterio de eficacia. Respecto al modelo tayloriano era posible afirmar que el taller podía funcionar sin que los trabajadores se dirigieran la palabra. Hoy, por el contrario, la palabra reencuentra toda su función de innovación e incluso es promovida, ya que de su circulación depende, en parte, la supervivencia de la empresa.

Podríamos agregar que las prácticas de coordinación de la acción por el cambio de reglas y el paso de la regla escrita a la oral (Giraud, 1999) son un buen indicador del cambio e inducen nuevos modos de cooperación. La introducción de la palabra hablada como regla de funcionamiento sustitutiva de la palabra escrita en una organización burocratizada, France Telecom, ha sido, y sigue siendo uno de los medios de implementación del cambio radical que significó su privatización. En el antagonismo que se observa entre los empleados antiguos y nuevos encontramos la idea de que, según "la edad, la experiencia profesional, la situación de conjunto, el nivel de educación alcanzado y, sobre todo, el haber pasado por un período de desempleo al término de un contrato de trabajo, sus lógicas de acción son muy distintas" (p. 71). El conflicto entre ellas, junto con una diferente concepción de la empresa, constituye una de las dificultades más grandes del cambio. La cooperación se convierte en algo problemático entre actores que tienen lógicas de acción opuestas.

Si bien la variabilidad se convierte en uno de los criterios del nuevo modelo, su desempeño depende de la coordinación entre los diferentes actores y no de elementos que observamos habitualmente. Hay una permanente necesidad de trabajar con otros actores. Este trabajo no será posible más que en la medida que ellos reconozcan tener puntos de interés y objetivos similares.

2.5 ¿Hacia estructuras cooperativas?

La observación del cambio en la estructura de las organizaciones aclara nuestras palabras. Durante mucho tiempo, la palabra clave ha sido la participación y las diferentes formas en que fue traducida. En las décadas del ’50 y ’60, por iniciativa de los investigadores de Tavistock, muy inclinados hacia la psicología y la psicosociología, se trataba de la participación; luego de democracia industrial y, más tarde, de los grupos autónomos o semiautónomos de la década del ’70 (por lo menos en Europa). Los teóricos que se inscribían en dichas corrientes tuvieron grandes dificultades para interpretar los comportamientos en términos de estructuras y/o de poder, y todavía más en términos de dominación. Planteada en estos marcos, la cooperación se analizaba más en términos de voluntad de los individuos y de motivaciones que como estrategia, juego de poder, mundos o lógicas de acción.

Una revisión de la idea de cooperación en términos de estructura de las empresas fue realizada, entre otros, por Aoki (1986), quien denomina a su teoría "de la eficiencia institucional" y critica las teorías clásicas porque identifican los objetivos de la firma con un solo actor, sean los accionistas, los dirigentes o los trabajadores. Su tesis es que la firma puede generar ganancias siendo un centro de relaciones de cooperación entre los tres tipos de actores. Se trata de redistribuir el riesgo de forma óptima, hacer uso eficiente de las calificaciones y de tener un buen conocimiento de los fondos invertidos.



Al optar por la participación, los trabajadores adquieren un cierto poder de negociación. Se trata, entonces, de crear un marco de cooperación basado en el principio del equilibrio interno de eficiencia y de poder. La cooperación tiene que ver con el control de las variables decisionales, control que depende del marco institucional que se haya elegido. La firma cooperante es aquella en la que los tres actores son reconocidos y este reconocimiento permite la mayor eficiencia en la toma de decisiones.

En un análisis reciente se presenta un ejemplo. H. Kern (1977) sostiene la tesis de que una parte de las dificultades actuales de la industria alemana se debe a la pérdida de confianza del grupo de obreros calificados de fabricación (*qualifizierten Berufsarbeiter*) y de su consiguiente negativa a colaborar. Su involucramiento derivaba de la calidad de su formación profesional y de las posibilidades de carrera que les ofrecía la empresa. Las capacidades de innovación en las empresas se basaban en gran medida en esta categoría obrera, que aceptaba tanto involucrarse, en particular en la búsqueda de la calidad, como proponer innovaciones en la medida que tenían la seguridad de que la calidad y las innovaciones no se volverían en su contra y de que la alta dirección no las utilizaría en ese sentido. Dichas garantías les habían sido otorgadas a través de la institución de la co-gestión, que les aseguraba que sus voces serían escuchadas y que las situaciones particulares serían resueltas según los principios del consenso institucional. A partir del momento en que estas seguridades se fueron debilitando se produjo la pérdida de confianza y la consecuente disminución de la cooperación.

En la medida en que hemos examinado sólo las estructuras internas de la empresa o de la organización, no hemos agotado el concepto de estructura. Ciertos autores (Courpasson, 1995) rechazan esta visión, negando que el término cooperación pueda ser utilizado con independencia de las estructuras sociales globales de la sociedad capitalista, estructuras que ellos califican de "dominación". Se rehusan, a aceptar este enfoque de la cooperación, poniendo el acento sobre el peso de estas nuevas formas de racionalización. Señalamos este debate, pero no entraremos en él. Sostenemos, sin embargo, que las estructuras internas pueden ser analizadas en sí mismas.

2.6 El aprendizaje organizacional

Hemos visto que muchos observadores que asignan valor al cambio, han puesto el acento en la relación y la interacción en las organizaciones. Cambiar –y, en nuestro caso la cooperación es un cambio– es entrar en una relación diferente a otra. Esta nueva relación es construida. La teoría del aprendizaje (Argyris y Schon, 1978) agrega a la idea de constructo la idea de aprendizaje: cada uno aprende a ubicarse de manera nueva con respecto a los otros.

A diferencia de la antigua definición de la negociación como *bargaining*, "la idea de aprendizaje pone el acento sobre todo en la confusión, la incertidumbre en cuanto a los objetivos y a las representaciones que los actores movilizan en su práctica y sobre el carácter colectivo de la formación de dichas representaciones" (Midler, 1991, p. 4). De hecho, se podría decir que se trata de una negociación en sentido amplio, la que no sólo constituye un simple *bargaining* sino que pone en marcha un proceso de enunciación de las reglas y, por ende, un cambio de estas últimas. Ahora bien, este tipo de negociación es imprescindible en los nuevos modelos de organización. Además, el aprendizaje, en particular el de la cooperación, en la medida que representa un cambio, es lo opuesto a la teoría de la adaptación, puesto que enfatiza el voluntarismo de la relación.

En esta teoría del aprendizaje, la acción individual tiene una base cognitiva. Se basa tanto en los saberes individuales como colectivos. Estos saberes no son adquiridos por



transferencia, sino por construcción, que también es individual y colectiva a la vez. Esta construcción tiene lugar en la interacción, basándose en las normas, las estrategias y las hipótesis que los individuos han crean o reformulan. La interacción constituye un conocimiento, basado en las representaciones; cada uno trata de anticipar el comportamiento de los otros imaginándoselo por adelantado a partir de su experiencia anterior. El aprendizaje no puede, de este modo, concebirse en términos de refuerzo o de extinción de modelos de comportamiento, sino como una construcción seguida primero de una prueba y luego de una reestructuración de los conocimientos.

Estos términos se analizan, por consiguiente, como:

Una construcción, es decir que, en la acción y en función de mis conocimientos o de mis representaciones, construyo, en una situación nueva, cierta cantidad de conocimientos.

Una prueba. El sujeto examina o evalúa sus comportamientos y los rectifica.

Una reestructuración: los conocimientos, modificados en la acción, se reformulan hasta encontrar una solución que, aunque no lo satisfaga del todo, sea menos insatisfactoria.

Podemos, de este modo, imaginar la organización como un conjunto en el que cada componente tiene una representación particular, parcial, tanto de sí misma como de su contexto, es decir, de los comportamientos previsibles de los otros. Este miembro del conjunto se piensa a sí mismo tanto en su condición de individuo como en su relación con el otro. Se va descubriendo a sí mismo a través de sus prácticas, cuyo conjunto constituye un conocimiento. Esta no es una visión funcional-determinista del sistema, puesto que, por un lado, cada célula debe inventar, en función de lo que piensa la otra y, por el otro, se puede equivocar. No obstante, al inicio, se trata claramente de una cooperación que no puede producirse más que si lo que el otro piensa no está demasiado alejado de nuestro propio pensamiento y si a ambos nos agrada este reencuentro.

Esto significa que la organización continúa siendo estable en un contexto cambiante. Las normas siguen siendo las mismas. Los ajustes necesarios se hacen dentro de la estabilidad. Esto significa también que, en el lenguaje de Argyris y Schon, la organización–de hecho, sería necesario decir 'los actores en sus relaciones con los demás'– aprendió, por lo menos, una cosa: a establecer comunicaciones entre sus miembros. No obstante, si uno de los servicios no transmite la información, quien habrá aprendido algo será el que tenga la información, pero no la organización. El aprendizaje individual es, de este modo, una condición necesaria pero no suficiente del aprendizaje organizacional.

El aprendizaje puede tener un doble circuito (*double loop learning*). Si la presión hacia el cambio es más radical, si los actores se ponen de acuerdo para cambiar las normas habituales –nuevas reglas de trabajo que vinculen, por ejemplo, el mantenimiento y la producción mediante el aprendizaje del calibrado más simple y de la mecánica ligera por parte de los operadores que, por consiguiente, provoca un cambio en la relación entre las dos áreas, en el caso Siphon– no basta con ajustar con mayor precisión las antiguas reglas. Hay que modificarlas o cambiarlas y establecer otras nuevas. Lo primero es reconocer que lo que hace falta es cambiar las reglas, no arreglárselas mejor con las antiguas. Hay que crear las reglas, lo que, sin duda, no ocurrirá sin verdaderos conflictos.

La acción consiste, entonces en provocar nuevas situaciones de acción, que impulsen a los individuos y a los grupos a la invención de soluciones –calibrado simple por parte de los operadores– lo que significa capacitarlos y hacer, junto con ellos, las correspondientes pruebas de calibrado de la maquinaria;



y esto de manera tal que los operarios puedan recrear –en este espacio de interdependencia que los vincula– nuevas reglas de juego. Es decir, hacer que se produzca un aprendizaje de nuevas relaciones.

La presión a favor del cambio consiste, por consiguiente, en considerar que tanto la dirección como las costumbres, son incapaces para resolver el problema. Se trata de provocar la invención de nuevas reglas, lo que solo puede hacerse si se permite que los individuos –puestos en una nueva situación y, por lo tanto, en una forma de relación diferente, derivada de la cooperación– las recreen por ensayo y error. En este caso, la autonomía de los actores y la apropiación de las nuevas reglas son la base de la cooperación. Además, se actuará de modo que las nuevas reglas sean codificadas por la memoria organizacional de los grupos. Esto se produce bajo dos condiciones: que las nuevas reglas hayan dado respuesta suficiente a la demanda de los actores y a las exigencias de la situación, por un lado y, por el otro, que todos los actores (y no sólo los que estén directamente afectados) hayan utilizado estas reglas un número de veces suficiente como para memorizarlas.

3 CONCLUSIÓN: LA COOPERACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN

El surgimiento del concepto de cooperación está vinculado a la nueva forma de gestión de las incertidumbres en la organización. En el modelo racional – taylorista, el concepto y la realidad de la cooperación son ignorados puesto que este modelo se basa en la idea de racionalidad universal, que sería suficiente para superar los inconvenientes. Si las oficinas piensan correctamente –y por qué no habrían de hacerlo, si cuentan con todos los elementos para lograrlo– los talleres no tienen más que ejecutar los planes concebidos por ellos, lejos de ellos. En el modelo estratégico, la cooperación se logra mediante el juego de poderes entre los actores.

Este modelo da cuenta de las interacciones en las grandes organizaciones, con fronteras claramente establecidas, estructuradas por jerarquías y dependientes, por consiguiente, de las carreras y las retribuciones de los individuos. En la perspectiva burocrática se mantiene el mismo enfoque, introduciendo las estrategias de los actores.

En el modelo de la cooperación, surgido en un momento en que las incertidumbres toman un lugar particular a causa de la transformación de las grandes organizaciones en centros de decisión con nuevas relaciones con los ámbitos operativos, así como también al creciente lugar que ocupa la competencia, impulsada por la rápida renovación de las tecnologías, la cooperación pasa a ocupar un lugar preponderante. Lo hace bajo la forma de un encuentro entre lógicas de acción afines, aunque los juegos de poder, de interés y de intercambio no estén ausentes.

Este modo de cooperación es la respuesta apropiada al nuevo tipo de incertidumbres que está enfrentando la sociedad de producción y de consumo.

4. BIBLIOGRAFIA

Alter N. (1985) *La bureautique dans l'entreprise - Les acteurs de l'innovation*, París, Les éditions ouvrières

Alter N., (1996), *Sociologie de l'entreprise et de l'innovation*, París, PUF

Argyris Ch., Schon D.A., (1978), *Organizational learning: A Theory of Action Perspective,* Addison-Wesley

Aoki M., (1986), *The Cooperative Game Theory of the Firm*, Oxford, Clarendon Press

Bernoux P., (1982),*Un travail à soi. Pour une théorie de l'appropriation du travail*, Toulouse, Ed. Privat, 252 p.

Bernoux Ph., Magaud J., Raveyre M.F., Ruffier J., Saglio J., Villegas G., *Les connaissances que les salariés ont de leurs machines*, Investigación realizada por encargo del Commissariat général du Plan, 1982-83



Bernoux P., (1995, nueva edición, seguida de un postfacio nouv. ed suivie d'une postface, 1999), *La sociologie des entreprises,* París, Seuil, Coll "Points", 402p.

Bernoux P., LivianYF., (1999), "L'entreprise, est-elle toujours une institution?", *Sociologie du travail,* n°2,

Boudon R., Bourricaud F., (1982) *Dictionnaire critique de la sociologie*, París, PUF, 651 p.

Boyer R., Orléan A., (1997), "Comment émerge la coopération ? Quelques enseignements des jeux évolutionnistes", *Les limites de la rationalité*, Tomo 2, París, La Découverte, pp.19-44

Cohendet P., Hollard M., Malsch Th., Veltz P., (eds), (1988), *L'après-taylorisme, Nouvelles formes de rationalisation dans l'entreprise en France et en Allemagne*, París, Economica

Comte A., (1842/1975), *Cours de philosophie positive*, París, Hermann

Cordonnier L., (1994), "L'échange, la coopération et l'autonomie des personnes", *Revue du M.A.U.S.S.*, n°4, 2ème semestre, pp.94-114

Cordonnier L., (1997), *Coopération et réciprocité*, París? PUF, Coll "sociologies"

Courpasson D., (1998), "Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale", *Sociologie du Travail*, XXXIX, 1, pp.39-61, y mi respuesta, Bernoux Ph., (1998), "Contrainte et domination sans autonomie ni acteurs ? réponse à David Courpasson", *Sociologie du Travail*, n°3, pp 393-402

Crozier M., Friedberg E., (1977), *L'acteur et le système*, París, Seuil, 445 p.

Darré J.P., (1985), "La fonction de production de la vache", Conventions économiques, *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, N°29, pp.115-128

Dupuy JP, (1989), *Revue économique,* vol. 40, n°2, Mars

Durkheim E, (1893), *De la division du travail social*, París, PUF, 1986

Eymard-Duvernay F., Marchal E., (1994), "Les règles en action : une organisation et ses usagers", *Revue Française de Sociologie*, enero - marzo, XXXV-1

Fabbe-Costes N., Brulhart F., (1999), "Fonctionnement en réseau de partenaires : conditions de réussite", Revue Française de Gestion Industrielle, vol 18, n°1, pp. 31-46

Favereau O., (1989), "Marchés internes, marchés externes" in *Revue économique,*, *pp* vol. 40, n°2, Mars 1989

Fayol H., (1979), *Administration industrielle et générale*, París, Dunod

Friedberg E., (1993), *Le pouvoir et la règle - Dynamiques de l'action organisée*, París, Seuil

Friedmann G., Naville P., (1962), *Traité de Sociologie du Travail*, París, A. Colin, 2 tomos

Giraud C., (1999), "La forme orale dans les pratiques de coordination de l'action", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol CVI, pp 57-93, janv-juin,

Goffman E., (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne 2 Les relations en public*, París, Les éditions de minuit

Gorgeu A., Mathieu R., (1996), "Le partenariat entre constructeurs automobiles et équipementiers : les frontières de la firme?", pp 75-95, in Andréani T. et al., (comps.), *L'entreprise, lieu de nouveaux contrats?*, París, L'Harmattan,

Hirschman A.O., (1986), *Vers une économie politique élargie*, París, Les ed de Minuit

Kern H., Bernoux Ph., (1997), *Jahrbuch für Europa und Nordamerika-Studien 1,* "Bottom-up oder top-down ? Ein deutsch-französischer Dialog über Vertrauen als Innovationsfaktor", pp.287-312

Lallement M., (1994), "Théorie des jeux et équilibres sociaux", *Revue du M.A.U.S.S.*, n°4, 2do. semestre, pp.115-133

Mauss M. (1923-24), "Essai sur le don", in *Année sociologique*, París, citado por nosotros en (1950), *Sociologie et anthropologie*, París, PUF, pp.143 - 279

Midler Ch., (1991), "Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage", *Communication au colloque Economie des Conventions*, París, 27-28 Marzo

Neuville J.P., (1996), *Le contrat de confiance - Etude des mécanismes de coopération dans le partenariat industriel autour de deux grands constructeurs européens*, Atelier National de Reproduction des Thèses, Lille

Neuville J.P., (1997), "Stratégie de la confiance et partenariat industriel", *Sociologie du travail*, XXXIX, n°3

Rawls J. (1971), *A theory of justice*, Belknap Press, Harvard, traducción al francés (1987) *Théorie de la justice*, París, Seuil,



Rawls J. (1993), *Justice et démocratie*, París, Seuil

Revue du Mauss, (1994), "A qui se fier?", n°4, 2ème semestre

Reynaud J.D. (1989), *Les règles du jeu, Action collective et régulation sociale*, París, Armand Colin, 3ra. edición 1997

Rosanvallon P., (1999), "Culture politique libérale et réformisme", *Esprit*, marzos -abril

Rousseau JJ., (1971), *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes,* París, GF Flammarion

Rousseau JJ., (1996), *Du contrat social*, París, Librairie Générale Française, Le livre de poche

Simondon G., (1969), *Du mode d'existence des objets techniques*, París, Aubier-Montaigne

Trouvé Ph., (1990), "Management des flexibilités ou flexibilités du management?", *L'Auvergne économique*, n°73

Veltz P., Zarifian Ph., (1993), "Vers de nouveaux modèles d'organisation?", *Sociologie du Travail*, XXXV, n°1, pp 3-25

Watier P., (1986), *Georg Simmel : la sociologie et l'expérience du monde moderne*, París, Méridiens-Klincksieck

Weber Max, (1922/1971), *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen, trad fcse, *Economie et société*, París, Plon.



4. LA TRANSICIÓN DEL PARADIGMA BUROCRÁTICO A UNA CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA[12]

Michel Crozier[13]

1. La cultura de la gestión pública

El éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Existen dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:

a. El crecimiento de todas las actividades administrativas -públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.

b. Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas -materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista- sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la **cultura de gestión pública**. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas

---

[12] Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. Traducido del inglés por Sabeth Ramírez, con la supervisión de David Edelman.

[13] Investigador, profesor de sociología y consultor, ha impartido docencia en la Universidad Politécnica de París (Nanterre), Harvard y la Universidad de California, entre otras. Fue el fundador y director durante veinte años del Centro de Sociología de las Organizaciones y del Ciclo Superior de Sociología del Institut d'Etudes Politiques de París. Responsable de una misión gubernamental constituida a solicitud del Ministro a cargo de la Función Pública y del Plan., Sr. Hervé de Charette, sobre las innovaciones administrativas en el Japón, Estados Unidos y Suecia, 1987-1988. Ha publicado, entre otros títulos: La Phénomène bureaucratique (1964), La société bloquée (1970), L'Acteur et le système (en colaboración con E. Friedberg, 1977), Le Mal Américain (1980), Ètat moderne (1987), L'Enterprise à L'écoute (1989), La Décentralisation: Réforme de l'Etat (1992), La Crise de L'Intelligence, essai sur l'impuissance des élites à se rèformer (1995).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
116 Avenue du Général Leclerc
75014 Paris, Francia
Fax: (331)45391407 (personal)



burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

2. Los límites del paradigma burocrático

El paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Ciertamente que no era democrático; sin embargo, dos siglos más tarde se había convertido en la mejor contraparte de nuestras instituciones democráticas. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. El "grand commis" francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés habrían de convertirse en la personificación del interés general. Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente. Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temían su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna.

¿Por qué entonces ha perdido todo prestigio? ¿Por qué parece haber quedado sumida en el desorden?

Esto no se debe a las cuestiones morales que tanto se le criticaron a comienzos del siglo veinte, sino al hecho que ya no funciona eficientemente.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vió en la necesidad de dictar cada vez más reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Esta situación radica en prácticas económicas y sociales. La revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización.



En lugar del ciclo producción en masa - consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

La administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por el mismo. Después de todo, sus operaciones básicas son de servicios que han de ser prestados a una sociedad de servicios.

3. El problema real de la transición

Las dificultades han girado siempre en torno a una contradicción básica. Es necesario cambiar uno de los rasgos centrales del sistema social, a la vez que mantener a la sociedad en capacidad de funcionar con suficiente eficiencia. Pero este rasgo que queremos cambiar siempre ha sido considerado como absolutamente necesario para que el sistema funcione.

En el período actual, estas dificultades van aunadas a la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de nuestras actividades y la libertad del agente individual. Estas dos tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto se refiere al gobierno y a la gestión, funcionan en abierta oposición.

El aumento en la complejidad de las interacciones humanas es fenomenal. En cuanto concierne a ciertas categorías de gerentes, alcanza el mundo entero. Y retroalimenta a la otra tendencia principal, esto es, el movimiento hacia la libertad individual y las crecientes exigencias en ese sentido. Mientras mayor complejidad, mayores oportunidades para que los actores sigan su propio curso con mayor libertad de selección. Pero a la inversa, mientras más libertad tienen los actores, mayor complejidad en sus interacciones.

Sin embargo, si estudiamos el gobierno y la gestión, observamos que las mismas dos tendencias son difíciles de conciliar, por lo menos mientras sigamos siendo prisioneros del paradigma burocrático.



Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad; de una manera u otra, todos los grupos -aún los de hombres de negocios- exigen la intervención, pero se rehusan a obedecer las reglas que visualizan para otros, no para ellos mismos. Y tienen la capacidad de incumplir las órdenes y las reglas. En cuanto a la dificultad de obtener resultados, la solución fácil es aumentar la presión del sistema burocrático, el cual entonces dictará más y más reglas, las cuales serán acatadas cada vez menos.

El problema básico de la transición es, en consecuencia, cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes de dominar la complejidad y la declinación de los medios para lograrlo.

Sobre el papel, la respuesta es muy sencilla: desregular, dar más poder de decisión a los verdaderos operadores y dejar que asuman responsabilidades, esto es, que cooperen en la solución de sus conflictos. No obstante, las personas involucradas podrían exigir su libertad pero rechazar la responsabilidad, ya que no saben cooperar ni tampoco enfrentar conflictos.

Por esta razón, si hemos de progresar tendremos que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica a de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar.

Una segunda característica tendrá que ir asociada a la anterior, la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.

El sistema burocrático también se construyó sobre el paradigma de la especialización. Según este sistema, para resolver problemas es necesario desglosarlos en problemas más pequeños que puedan ser tratados en forma técnica por las unidades especializadas. No obstante, este modelo de coordinación fragmentada representará una carga sobre el aparato burocrático, presionando hasta lograr el crecimiento desmesurado de las oficinas centrales de gestión, donde predomina el "staff" en lugar de la línea, con la consiguiente pérdida de propósito de los empleados operativos.

Por tanto, la transición es un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder.

Es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados.

En la administración pública no disponemos de estos medios de acción. Las relaciones entre los programas y los resultados son vagas. Las metas con



frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a una ampliación de los procedimientos y el formalismo. Aún en las agencias públicas que trabajan en negocios privados, tales como las aerolíneas y la energía que se benefician de un cuasi monopolio, observamos la misma tendencia.

Por ejemplo, cuando estudiamos a Air France, la línea aérea nacional francesa, justo después de su crisis de 1993, descubrimos los mismos procesos imposibles. El sistema de coordinación era tan engorroso en las diversas capas de la burocracia que los aviones muchas veces tenían que despegar sin haber terminado de colocar su carga.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba. Esto es lo que British Airways logró una docena de años antes con el concepto de una organización fluida, implantada mediante la cooperación de los empleados operativos en niveles inferiores.

Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos. Esta es la lección que se deriva del éxito extraordinario de los japoneses durante su período de crecimiento espectacular. Para poder competir, los norteamericanos tuvieron que aprender y cambiar. Llegaron a la conclusión en ese momento que Toyota le ganaba a General Motors porque tenía 5 niveles jerárquicos en comparación con los 19 que tenía GM y además, no tenía Manual de Procedimientos, mientras que el elaborado por GM ¡contenía 700 páginas!

Con el fin de llegar a ser coherentes, habría que depender de unidades autónomas cuyos líderes posean mucha mayor discrecionalidad y puedan ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes. Sin embargo, la cultura tendrá un papel central. Una fuerte cultura de comunicación abierta, confianza y cooperación hará posible el logro de la simplicidad en la estructura y los procedimientos.

Existe una tendencia general hacia dicha orientación. Se han probado toda clase de esquemas de descentralización. Agencias públicas abiertas a la competencia han venido sustituyendo a los ministerios. Sin embargo, el problema no es tanto llegar a una fórmula mágica sino contar con una buena estrategia para el cambio. Ordenar el cambio a las personas ya no funciona. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.



Por consiguiente, el requisito previo para lograr un cambio exitoso es trabajar duro, por adelantado, y elaborar una estrategia razonable para el cambio.

4. Una estrategia para el cambio

a. El conocimiento es prioritario

El conocimiento es la clave para la transformación de sistemas humanos, tales como la administración pública. Esto plantea una gran paradoja. Podemos gastar miles de millones y pasar meses haciendo análisis precisos para preparar la implantación de un cambio técnico como la informatización del sistema de comunicaciones, pero no podemos dedicar el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero conocimiento del sistema humano que vamos a intervenir, y que por humano se va a resistir, pervertir y aún rechazar el nuevo esquema que pretendemos imponer. El contraste es aún más desastroso cuando está en juego una reforma sustantiva como pudiera ser el esfuerzo por tratar de imponer una cultura moderna de gestión pública.

Por esta razón propugno la inversión en el conocimiento como la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio. Por supuesto que no nos referimos a cualquier tipo de conocimiento, sino a un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema humano en cuestión. Tal conocimiento permitirá al reformador concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin estar obligado a despilfarrar una gran cantidad de recursos. El logrará que el sistema trabaje para su reforma porque un cambio regulatorio racional puede hacer que los actores cambien su comportamiento en la dirección esperada. El podrá seleccionar el mejor curso de acción para lograr sus metas. El encontrará la mejor forma de utilizar sus siempre escasos recursos. Además, descubrirá nuevas oportunidades ya que siempre existen fuerzas que operan a favor del cambio que no se ven a nivel gerencial. Personas que parecen oponerse decididamente al cambio quizás estén abiertos al mismo en otras áreas o con otro enfoque. Los reformadores necesitan conocimientos a un nivel muy práctico, especialmente para descubrir por adelantado cuáles acciones pudieran resultar peligrosas y cuáles ofrecen oportunidades para el éxito.

Habrá que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: los fines -los recursos- las restricciones. El reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos -especialmente los recursos humanos- y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas. La falta de comprensión de ese esquema estratégico tan sencillo explica los repetidos fracasos de los tecnócratas como reformadores en todos los países, en Estados Unidos igual que en Francia, desde Hillary Clinton hasta Alain Juppé.



Existe otra dimensión potencial en el uso de los conocimientos; se trata de compartirlos con los actores que van a soportar la mayor carga de la reforma. Nosotros hemos experimentado con casos en los cuales la asociación temprana con el análisis del sistema los hizo mucho más receptivos a los resultados, a los cuales contribuyeron con gusto. Además, se les hizo entender que los juegos contradictorios que jugaban entre ellos los perjudicaba a todos. Algunos llegaron a la conclusión que los juegos eran tontos y que estarían dispuestos a abandonarlos.

El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce más resultados positivos para los ciudadanos a los que se sirve; éste es un recurso muy importante que no suele ser tomado en cuenta por el hecho que no produce notoriedad. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara. Por tanto, no funciona en grandes organizaciones anónimas, sino en algunas partes de éstas y en organizaciones pequeñas. Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias específicas, con métodos específicos de los cuales no he descrito más que su filosofía.

En consecuencia, la inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

b. La preparación de las decisiones

Los reformadores a nivel gubernamental deben comprender que por el momento, la preparación de las decisiones que se hace por ellos sigue siendo inexperta. Con muy pocas excepciones, las soluciones de moda, inteligentes pero poco profundas, tendrán mayor peso que un análisis cabal de los problemas que experimentan las personas involucradas, que serán los actores del proceso de cambio.

Si queremos lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, tenemos que invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos.

Una manera promisoria que ha sido experimentada en algunos países ha sido la formación de células especializadas de analistas profesionales que se concentran en los problemas en lugar de saltar a conclusiones. Si han sido bien entrenados, estos analistas profesionales abrirán toda una gama de alternativas. Si es necesario, llamarán a expertos independientes para que lleven a cabo la investigación. Esto ha funcionado bastante bien en la estrategia de relaciones exteriores y de defensa y también para algunos problemas técnicos.

No obstante, en el caso de los problemas de la sociedad se ha progresado más lentamente. Estos problemas, desafortunadamente, se han tornado mucho más



urgentes y el contraste entre el flujo constante del enorme gasto y el manejo inexperto de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación. La tragedia de la sangre contaminada y de la enfermedad de las "vacas locas" son ilustrativas de esto. Hay una sorprendente falta de profesionalismo en la mayoría de los países en temas de salud, bienestar y asuntos sociales.

Las comisiones que deberían, y bien pudieran, jugar un importante papel en la administración de los problemas sociales o educativos, los cuales están plagados de conflictos, siguen mal organizadas en la mayoría de los países, y existen demasiadas personas que se consideran voceros de uno u otro grupo y que no tienen ni el tiempo ni los recursos suficientes para trabajar seriamente.

No solamente hace falta renovar la cultura de las comisiones y crear células especializadas para la preparación de las decisiones, sino que hay que entrenar a los jóvenes profesionales que serán su personal de planta. Estas personas deben pasar sólo una parte de sus carreras como analistas profesionales en los grupos regulares o en las comisiones temporales. Si cumplen sus labores con éxito, deben pasar a posiciones de responsabilidad.

c. La evaluación de los resultados

La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.

Esto le dará un propósito concreto a los funcionarios públicos y los estimulará a cooperar con socios que son indispensables pero que en su creencia, suelen restringir su libertad. Además, la evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas y aún legislación sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.

No obstante debemos estar claros que no debemos sobrestimar el impacto inmediato del cambio de procedimientos. Lo que realmente significará una diferencia es el impacto cultural que tenga sobre los miembros del sistema de toma de decisiones. Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.



Si hemos de aceptar que la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tendrá éxito en lo técnico, únicamente si también es exitoso en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Uno de los grandes éxitos de la evaluación ha sido la construcción de una división de evaluación en la Oficina General de Contabilidad (GAO) del Congreso de Estados Unidos. Sólo después de media docena de años de arduo trabajo y de éxitos muy bien preparados, fue posible penetrar de manera significativa la cultura política del Congreso de los Estados Unidos.

Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia a través del tiempo. Pero también requerirá, primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales. Al igual que las personas que se entrenan para los grupos especializados, estos profesionales deben pasar sólo parte de sus carreras como evaluadores para evitar que se forme un grupo burocrático de expertos. Estos jóvenes profesionales tal vez pudieran y debieran ser entrenados en dos tipos de trabajo que sean intercambiables. Podría ser útil ofrecerles parte de su entrenamiento en otros países, ya que esto ampliaría el campo de sus métodos y su filosofía.

Yo propondría para estas difíciles tareas la formación de un pequeño instituto de entrenamiento que se ocupe del entrenamiento y también de la investigación y aún de la acción. Pudiera constituir un dinámico centro intelectual al cual los profesionales desearían regresar periódicamente para recibir aportes intelectuales.

d. Entrenamiento de funcionarios públicos para la nueva cultura

El entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural, no obstante, no debe ir divorciado de la acción como era y con frecuencia sigue siendo el caso. Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base ad hoc y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado. Cuando existe una convergencia bien preparada entre una buena estrategia, los conocimientos bien compartidos acerca de problemas empíricos y el entrenamiento de las personas para desarrollar el tipo de cooperación que se requiere, entonces se multiplican las probabilidades de éxito.

Sin embargo, el problema más difícil y urgente suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es consecuencia de una sucesión de innovaciones, pero no habrá innovación sin innovadores. Los líderes son innovadores o bien deben contar con el apoyo indispensable de innovadores locales entre su personal subordinado. No deben ser apartados como miembros de una casta superior. Deben involucrarse en el entrenamiento de su personal subordinado y a la vez, deben beneficiarse de programas de entrenamiento



específico sobre el tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera prioridad, que debe tener lugar después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia. Debe tratarse de un entrenamiento prolongado, pero puede hacerse a tiempo parcial. El contenido del entrenamiento sería el análisis y el diagnóstico de sistemas humanos complejos que requieren de cambio y casos reales de innovación que han resultado tanto en éxito como en fracaso. Uno de los mejores programas que yo he analizado es el de la Kennedy School en Harvard. Se basa en casos de innovación recabados por el personal de planta. Se analiza y se discute la estrategia del innovador. Nosotros en Francia hemos tenido otra experiencia bastante provechosa en la cual cada estudiante del programa de postgrado construye un caso en el cual ha participado y lo propone para la consideración de sus compañeros. Esto ha resultado muy provechoso, ya que ofrece la oportunidad a los estudiantes de apartarse de su propia experiencia y considerarla a distancia.

La transición a una cultura de gestión pública requerirá que las personas consideren toda clase de experiencias similares para inducir su compromiso y analizar su propio comportamiento. Necesitaríamos ciertamente de generaciones sucesivas de este tipo de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio a la vez que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción.



5. LOS ENEMIGOS INTERNOS DE LA ORGANIZACIÓN: EL VACÍO ÉTICO

Jorge Etkin[14]

El presente trabajo propone una visión de la corrupción "en y a través de" las organizaciones. Una visión que destaca la complicidad o el silencio de las organizaciones "pragmáticas", que sólo piensan en hacer más negocios, aumentar sus beneficios o ampliar sus espacios de poder. Consideran que si algo funciona, está justicado. En su contexto existen mecanismos "normalizados" para los actos ilegales, un sistema que funciona en paralelo con el orden jurídico. Los actos consisten en realizar pagos indebidos, utilizar el aparato público en interés personal, el fraude o el engaño para aprovechar la impunidad que brinda el poder económico o político. Este contexto "normalizado" es el argumento de los directivos para decir que están presionados a salirse de la ley, y así sobrevivir.

Queremos marcar como ellos contribuyen a aquello que los determina.

El tema de la corrupción en el campo de las instituciones y empresas públicas y privadas suele plantearse desde la visión de lo legítimo-ilegítimo, la seguridad-inseguridad jurídica, lo deseable-indeseable para la vida en sociedad. Así, el fraude como delito es considerado una agresión a la empresa, sus clientes, proveedores y otros actores del mundo de los negocios. Es también una agresión contra la población, que resulta dañada en sus legítimos derechos. Esta visión nos enfrenta con una actividad delictiva que destruye el tejido social, las instituciones y los sistemas de valores.

Parecería que las unidades de negocios son víctimas de estos males externos, que sólo se defienden o reaccionan frente al delito y la corrupción. Desde nuestra posición vemos que esa realidad negativa (el mundo del delito y la corrupción) también se debe a que ciertas organizaciones de negocios contribuyen al entorno que las amenaza. A muchas las termina por destruir su propia indiferencia o complicidad con el contexto inmoral. Hay enemigos dentro del propio sistema empresario que dice ser afectado. Enemigos en cuanto a esquemas mentales autoritarios, a pretensiones de hegemonía, a estructuras que se orientan hacia la lucha ("por los mercados").

Propongo una mirada alternativa respecto del problema del delito organizado en el contexto de las instituciones de negocios. Una visión al interior de empresas que son afectadas (autodestrucción) por buscar rápidos beneficios en un entorno agresivo, desregulado, desprotegido legalmente.Es una visión que se refiere al management y las estrategias de conducción en lo que tienen de movilizadoras, pero también de inmorales. Como ocurre con otros modelos de econo- mía y empresas, cuando el esquema competitivo se lleva al extremo, produce consecuencias contrarias a las buscadas, genera un ambiente difícil de enfrentar para los propios interesados. Un ámbito donde se privilegia la fuerza por sobre la capacidad o la ética.

El concepto de enemigo interno que utilizo para este documento refiere a la ausencia de valores en la conducción. Producto de la ignorancia y la imprevisión, pero también de la intencionalidad,

---

[14] Director de la Carrera de Administración (UBA) Consultor en organizaciones. Profesor de Dirección General (UBA). Profesor de Administración y Políticas Públicas (UBA).Es autor de: "La doble moral de las organizaciones" (Mc Graw Hill, Madrid,l995) "La empresa competitiva. Su auge y decadencia"(Mc Graw Hill, 1998); "La metáfora en el discurso político". (Eudeba, l999).



de un modelo agresivo de los negocios. Al tomar decisiones efectivas en términos del balance, también se contribuye a instalar una cultura destructiva en el interior de la empresa. Enemigo interno porque convierte las relaciones humanas en una confrontación de fuerzas, y el contexto en un espacio que debe ser conquistado o sometido (llamado "nicho de mercado"). Por caso cuando la empresa que da crédito se desliza hacia la usura porque ello le permitirá finalmente quedarse con los activos del deudor que ha quebrado.

En este trabajo quiero destacar que se cometen errores por la exagerada presión sobre los resultados, por pensar sólo en términos de costos y beneficios. En el mundo de los negocios y las finanzas, es de esperar que prevalezca la racionalidad económica. Pero en un entorno amenazante, sin arbitraje ni reglas de juego, las empresas tienden a caminar por la moral de las fronteras, a ignorar el lado destructivo de sus acciones. Si se piensa sólo en "ganar o ganar", los directivos aceptan y toman decisiones no sólo ilegítimas sino que además ponen en riesgo a la propia empresa. Es un contrasentido, si la intención es continuar con el negocio.

Bajo la presión del tiempo y las estrategias de lucha, el éxito se mide a través de balances y cuadros de resultados, en la realidad de los "números", el "posicionamiento" y objetivos de mercado.

Se cumplen las metas en lo que ellas tienen de cuantitativas. Pero qué pasa con la continuidad, seguridad y salud de las operaciones? Si no es por la fuerza o la mentira, la empresa puede sostenerse?

No estoy hablando de desorganización o desinformación sino de los modelos pragmáticos o eficientistas de dirección. Estructuras que son eficaces para el resultado económico de corto plazo, pero que a la vez son un peligro para la continuidad del propio negocio.

Las instituciones financieras cuya identidad debería pasar por la seguridad en la obtención y aplicación fondos, se hacen poco creíbles, "se convierten a la especulación". No son previsibles, porque pierden los valores y principios, sólo piensan en los resulados y utilizan recursos ilegítimos como instalar falsas imagenes en el inversor. En estas empresas "que se adaptan" con sus modelos utilitarios de gestión, todo tiene precio, es un negocio y puede ser objeto de transacción,incluyendo el factor humano. Con esta vi- sión de la empresa, las leyes y el control social son un obstáculo.

Hablo del problema del diseño organizacional y de los roles de sus gerentes como una cuestión estructural, no como una conyuntura. Es el lugar propicio para citar palabras actuales de Peter Drucker, experto reconocido en Dirección. Al referirse al nuevo management, dicho consultor afirma que: "uno de los mayores errores de mi vida profesional fue inventar la teoría del centro de ganancias. Eso no existe. Dentro de las empresas sólo hay centros de costos". En nuestra explicación, los balances de los centros de ganancias no exhiben los altos costos humanos y sociales que hacen vulnerable la empresa

Estamos diciendo que el error en la filosofía de gestión lleva a la debilidad en la posición ética de la empresa, y con ello se favorece (desde adentro) los ataques desde afuera. Es obvio que las empresas no son academias de ciencias. Su problema no es filosofar sobre la verdad, sino hallar mejores formas de producir y prestar servicios. Pero no ser academia tampoco significa que sólo vale lo que funciona o rinde (el drama del rating en los medios). Cuando se pierden los valores y principios y ya no existen códigos de conducta, aparecen los negocios dentro del negocio. Por qué nó ?: si también traen ganancias para la empresa. ¿ Cómo se puede conducir una empresa si las partes pierden credibilidad, cuando todos saben que el otro sólo dice su conveniencia, y no lo razonable ?.



Los directivos rechazan la crítica de la hipocresía y dicen que sólo "hacen los deberes" o siguen "reglas de juego". Dicen que aún viendo la inmoralidad de sus acciones, no las pueden evitar y además las consideran normales. Otros directivos sostienen que no pueden salirse de una realidad que no han creado. **También la realidad nos muestra la existencia de empresas eficaces y rentables que actúan en forma responsable, no entran en negocios ilícitos y respetan al ciudadano en sus derechos, sean o no clientes**. La realidad es compleja, pero mientras tanto se produce daño e injusticia. Desde lo social, el cambio en la visión ética de la empresa es impostergable.

En términos sencillos, en el contexto de lo ilícito, injusto e inmoral, existen: a) las acciones delictivas, fuera de la ley, los cheques sin fondos, balances falsos o la evasión impositiva, b) la corrupción, que es el crimen organizado, negocios que se basan en el abuso del poder desde las posiciones de gobierno junto con la impunidad que ofrece una justicia asociada a los negocios, c) la situación de desigualdad, marginación y exclusión social que es un agravio a la condición humana y hace que la población pierda confianza en los valores y las instituciones, d) la lucha competitiva desleal y sin límites morales, las difamaciones y agresiones como parte de la "conquista" de mercados. La actitud bélica ubica las empresas al borde de la ilegalidad, y son ejemplo de vacío ético.

Estos son aspectos vinculados con la injusticia e inmoralidad en el contexto económico y político donde operan los negocios. En este contexto, donde coexisten aspectos positivos (trabajo, producción, educación) y negativos (el delito organizado) las empresas deben lograr sus legítimos propósitos, sus objetivos de rentabilidad y servicio. Las prioridades varían con las empresas, no todas están dispuestas a asumir su responsabilidad social. Pero todas viven el estado de cosas negativo. Para algunas es una realidad inamovible con la cual hay que negociar o pactar. Para otras un estado inaceptable que debe ser reformado. Las visiones cambian según la posición de las empresas en el mapa de las relaciones de poder y la presencia de sus valores y principios éticos a la hora de tomar decisiones.

De la relación entre los propósitos (legítimos) de la empresa y este contexto agresivo, surge una situación de tensión que debe ser enfrentada. Tensión entre las fuerzas de producción y las condiciones del entorno (amenazas y obstáculos) que deben salvarse para continuar con vida. Por ejemplo, en los proveedores del Estado, la tensión entre su disposición para ofrecer sus servicios y las condiciones para ser aceptados (pagos indebidos que deberían ofrecer).Para "entrar" en el mercado no basta con calidad y precio.

La respuesta a la tensión difiere entre las unidades de negocios. Quisiera distinguir entre tres categorías de empresas y directivos: a) las "responsables" o éticas, b) las "pragmáticas" o hipócritas, y c) indiferentes o "adaptativas". También se dan combinaciones de estos rasgos dentro de la misma estructura empresaria (un "mix" o empresas mezcla). Como sus nombres lo indican, las diferencias se basan en la actitud que los directivos toman frente a las amenazas y la agresión del contexto (en lo que el medio tiene de negativo).

Las empresas que he denominado "pragmáticas" sólo se preocupan por hacer negocios, ese es el fin que justifica todos los medios, sean lícitos o no. Y utilizan el contexto corrupto como una justificación de sus propias inmoralidades, por ejemplo haciendo pagos indebidos para conseguir negocios, sobornar a inspectores, engañar a clientes no pagar sus deudas, crear sociedades para luego quebrarlas, etc. Los directivos deciden así porque dicen que "se puede", porque si no "lo hace otro", porque "está permitido", porque en los negocios "todo vale". La prueba de su eficacia (para sus gerentes inmorales) es que hacen todo esto, y sin embargo quedan impunes. Respecto del contexto social, agregan combustible a la hoguera, corrompen más.

No sólo son peligrosas para el medio social, tratando de avanzar con la fuerza e hipocresía. Aunque quieran ser "competitivas" su ilegalidad las hace peligrosas para ellas mismas. La violencia y el doble discurso agravan sus contradicciones internas. Al hacer sobornos, sus



funcionarios saben que la empresa vive fuera de la ley. Entonces se sienten habilitados y empiezan a hacer negocios "dentro" de la empresa y por su cuenta. La empresa se llena de estos "emprendedores". Aparecen otros negocios como la extorsión y la amenaza a los propios directivos, la venta de protección en el interior de la empresa. Así se construye una sociedad del silencio.

En cuanto a las empresas que calificamos como indiferentes sólo acompañan los hechos, se acomodan o adaptan a las situaciones del contexto, sin sentido crítico. Hacen negocios sin preguntar, sin cuestionar, sólo pensando en sus intereses. No promueven o arman negocios ilícitos, pero pueden ser proveedoras o usuarias de las corporaciones inmorales y recibir algunos pagos colaterales. La idea de sus directivos es que la realidad (el delito, corrupción, injusticia) los supera y deben hacer lo posible por sobrevivir en un medio agresivo. Argumentan que en caso de hacer denuncias, no contarían con el respaldo de la justicia. El temor y la ansiedad hacen que estas empresas sean inestables y vivan en crisis, porque no controlan sus problemas y sólo reaccionan para mantenerse a flote. Por ello también son empresas neuróticas o inestables.

Las empresas responsables, se hacen fuertes en sus principios o valores éticos. No por creencias místicas o abstractas sino porque quieren existir dentro de lo lícito. Sus socios y directivos insisten en ser honestos, no negocian con los delincuentes. No están solos, se unen con otras empresas democráticas para defender reglas de juego equitativas en el mercado. Su fortaleza consiste en la calidad de sus servicios, su imagen de empresas transparentes o confiables, que es vital en el mundo de las finanzas. Su carácter ético y su responsabilidad social no es puro discurso. Es una capacidad interna que las cohesiona y moviliza, ya que sus integrantes no tienen motivos para corromperse. Es una fuerza que dá ventaja comparativa frente a los negocios oscuros o riesgosos. En especial cuando se trata de custodia e inversión de fondos de la población.

Frente a esta realidad compleja, nuestra posición en este trabajo ha sido destacar el caracter contradictorio de los modelos de gestión empresarias que buscando crecer en un contexto agresivo, incorporan en su interior la inmoralidad y la injusticia que quieren enfrentar hacia afuera. La paradoja es que pretenden que sus integrantes sean leales y creativos, que se esfuercen bajo la consigna vencer o morir. Se pretende que sean mercenarios hacia afuera y místicos hacia adentro. Se supone que pueden mentir para capturar clientes, pero deben ser creíbles en su trabajo con los demás. No hace falta ser un iluminado para darse cuenta que este modelo competitivo cruel, basado en el doble discurso y la inmoralidad, destruye sus propios recursos. Termina con la sustitución continua de personas y procesos, y ello significa que toda su inversión en capacitación y conocimientos también se pierde en forma continua.

Frente a este espectáculo irracional (que sólo se sostiene por la fuerza) las empresas éticas ofrecen una realidad diferente.

En un entorno agresivo, ellas están potenciadas por la existencia de principios compartidos que integran sus capacidades internas y hacen creíbles sus actos. No hace falta descifrar las intenciones, porque son transparentes: crecer, producir, pero sobre valores que no se negocian. No es cuestión de mitos o leyendas, se trata de la convicción que para crecer no es necesario mentir ni destruir. Sus decisiones son racionales en lo económico, pero junto con el análisis de su justicia, equidad y respeto por la condición humana. Aquí sí es lógico pensar que sus integrantes serán creativos, que van a buscar los medios de innovar en un medio competitivo. Como posición de política esta es la idea que cubre la responsabilidad social de las empresas. Y que justifica la razón de ser empresaria.



6. ECOLOGIA ORGANIZACIONAL

E. Gatman y M. Contreras[15]

La ecología organizacional, tal como ha sido concebida por Hannan y Freeman (1977,1989), rompe con el supuesto básico de la adaptación organización-entorno. Precisamente la idea central que animó a esta perspectiva en sus comienzos, y que deriva específicamente del núcleo evolutivo que le es característico, apunta en dirección contraria. Las organizaciones no se adaptan plácidamente a su entorno, sino que por el contrario los cambios en el entorno pueden hacerlas desaparecer.

El foco de análisis de la ecología organizacional no es la organización individual, como podía serlo en la teoría de la contingencia, sino que sus proposiciones se aplican a un nivel agregado: el poblacional. Así, conceptualizando lo anteriormente señalado en términos de poblaciones organizacionales, podemos concebir dos alternativas o modelos típicos de cambio evolutivo. En primer lugar, el modelo dominante que se basa en una teoría adaptacionista o lamarckiana de la evolución y supone que los cambios en una población pueden explicarse a partir de sucesivas adaptaciones de las organizaciones que la componen a variaciones ambientales específicas. Esta noción, implícita o explícitamente, es parte de la concepción dominante tanto en management como en teoría organizacional. El surgimiento de la ecología organizacional, puso en duda dicha premisa básica, ya que el modelo de evolución al cual adhiere es darwiniano. Los cambios poblacionales no se explican básicamente por la adaptación de las organizaciones individuales componentes, sino por el reemplazo de las que no pudieron continuar existiendo bajo distintas condiciones ambientales por otras nuevas, surgidas precisamente a partir de dichas condiciones nuevas. Naturalmente, los trabajos ecológicos no postulan la inexistencia de adaptación individual exitosa, sino meramente que la misma es más la excepción que la regla.

Las implicaciones de la ecología organizacional para los estudios organizacionales pueden parecer a algunos observadores ciertamente

---

[15] Ernesto Gantman es Contador Público, Magister Scientiarum en Administración Pública y Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Estudios Organizacionales del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas - UBA y docente de "Ecología y Evolución de Organizaciones" en el doctorado de dicha facultad.

Mauricio Contreras. Licenciado en Sociología, UBA. Master of Arts y candidato doctoral en Sociología, Harvard University. Docente en los cursos de "Metodologia para el Analisis y Diagnostico de Organizaciones" y "Ecologia y Evolucion de Organizaciones, Fac. de Cs Economicas, UBA. Secretario Técnico, FONCYT, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.



inquietantes. Esta perspectiva rompe con la visión tradicional, según la cual las organizaciones son concebidas como gobernadas por una lógica instrumental y con un propósito determinado, que pueden adaptarse rápidamente ante los cambios contextuales. La voluntad de la agencia humana es la que posibilitaría dicha adaptación. No estarían sujetas a fuerzas impersonales, sino que el rumbo podría ser fijado sin problemas a partir del diseño deliberado de los managers, quienes conciben la dirección estratégica básica y efectúan las correcciones apropiadas sugeridas por la evolución contextual. Esta concepción es idílicamente instrumental y antropocéntrica.

En realidad, de acuerdo a lo sostenido por algunos partidarios de la ecología organizacional, las fuerzas impersonales del contexto pueden ser más poderosas de lo que supone la visión tradicional. No es fácil efectuar las anticipaciones correctas y, además, aun en los casos que ello fuera posible, las organizaciones no son dóciles instrumentos al mando del top management, sino que hay factores diversos que las hacen más inertes y resistentes al cambio de lo que postula dicha visión.

Los defensores de la ecología organizacional no sólo basan sus críticas a otras teorías en el supuesto ingenuo de que el destino organizacional es una variable fácilmente controlable por el top management de la organización. Hay, además, una serie de críticas de índole metodológica que deben ser atendidas.

En primer lugar, los análisis tradicionales de la sociología organizacional han sido predominante estáticos, tomando datos de secciones cruzadas. En contraste a ello, la ecología organizacional es eminentemente dinámica y recurre a metodologías sofisticadas como event history analysis, que permiten precisamente tratar en forma adecuada los procesos temporales. Por otra parte, la extensión de tiempo que consideran es usualmente larga, idealmente desde los inicios mismos de la historia poblacional.

No menos importante es la segunda crítica que dedican a los enfoques tradicionales. Los mismos muchas veces se han basado en metodología que consideran un solo caso o una muestra, pero con un sesgo particular: el muestreo sobre la variable dependiente. Esto quiere decir que, por ejemplo, al estudiar el éxito empresario se toman exclusivamente las empresas exitosas y luego se concluye que las características que les son comunes son los determinantes del éxito. Dada la muestra adoptada, nada nos asegura que las empresas que fracasaron no poseían también dichas características. Para remediar este error metodológico, los adherentes a la ecología poblacional utilizan un remedio drástico: su muestra es la población entera. Pese a su rigurosidad manifiesta, el trade off de esta estrategia teórico-metodológica es claro: resulta muy difícil contar con datos respecto a una población entera durante períodos extensos de tiempo.



El desarrollo de la ecología organizacional depende de un supuesto fundamental: la existencia de poblaciones diferenciadas de organizaciones. Esto implica concebir el mundo organizacional como sujeto a discontinuidades fundamentales. La elaboración del concepto de población organizacional (a menudo referenciado en algunos trabajos como forma organizacional, sin que ello implique adscripción a tipos ideales sino más bien a instancias concretas) no está exenta de dificultades. Hannan y Freeman (1989) plantean varios enfoques sobre el particular, incluyendo características internas de las organizaciones, existencia de vínculos contextuales determinantes, y procesos que mantienen los límites poblacionales. En la práctica, los ecólogos organizacionales se han limitado a utilizar definiciones convencionales de poblaciones (hoteles, partidos políticos, bancos, sindicatos, restaurantes, empresas fabricantes de semiconductores, etc.), a los cuales pueden a su vez clasificar según alguna dimensión abstracta (por ejemplo: especialista versus generalista).

En las secciones que se listan a continuación, desarrollamos los puntos básicos de la ecología organizacional, enfatizando qué cuestiones hay en discusión y concluyendo con posibles áreas de avance y de fertilización cruzada con otras disciplinas o, incluso, subáreas del pensamiento organizacional. Cabe señalar que dicha exposición no pretende un carácter exhaustivo, por cuanto ya existen excelentes estados de la cuestión a los cuales remitimos al lector que desee profundizar algunas de las cuestiones planteadas

Teoría la inercia estructural

Edad y tamaño

Teoría de la dependencia de la densidad

Ecología, institucionalismo y factores exógenos

La ecología organizacional exhibe un moderado nivel de acuerdos teóricos en términos de qué es el objeto de su estudio y cómo debe ser abordado el mismo. Ha efectuado progresos desde su aparición en 1977 y puede mostrar una serie importante de publicaciones en los principales journals de sociología y estudios organizacionales. Sin embargo, ha sido objeto de diversas críticas.

En primer lugar, se ha criticado la analogía biológica. Las organizaciones no son organismos. Si bien nacen y mueren, aunque conceptualmente la operacionalización de tales conceptos no está exenta de dificultades (especialmente en el caso de las "muertes" organizacionales), no se reproducen y no dejan descendencia como sus contrapartes bióticas. Esto es efectivamente así y ha sido claramente reconocido por Hannan y Freeman (1989). La crítica, en este sentido, no se basa en una lectura completa de los trabajos de los



teóricos de esta perspectiva, que utilizan la analogía en un sentido ciertamente limitado y con plena conciencia de dichas limitaciones.

En segundo lugar, muchos profesionales y estudiosos de administración no se encuentran del todo confortables con la teoría de la inercia estructural. Esto no debe resultar extraño, por cuanto la perspectiva adaptativa ha sido dominante en el pensamiento organizacional. La ecología organizacional simplemente es un llamado de atención sobre esta visión y, si bien postula la importancia de la evolución darwiniana contra la lamarckiana (implícita en la perspectiva dominante), no excluye la posibilidad de que esta última también se produzca. En rigor, algunos partidarios de la ecología creen que es necesario alcanzar una síntesis entre ambas (Baum,1996), lo cual únicamente puede realizarse sobre la base de la profundización de las condiciones de aplicabilidad de ambos enfoques de la evolución organizacional.

Por otra parte, cabe mencionar la crítica referida a la teoría de la dependencia de la densidad por ignorar las diferencias de tamaño entre los componentes de una población organizacional (Perrow,1986). Además de la teoría de la dependencia de la masa, que ataca específicamente este problema, debe señalarse que Hannan y Freeman (1989) son perfectamente concientes de ello y han afirmado su posición oportunamente. En definitiva, el lector es quien debe juzgar las bondades y defectos de la ecología organizacional a través de una lectura meditada de sus principales aportes.

El futuro de la ecología organizacional se vincula al establecimiento de nexos con otras subáreas de estudios organizacionales. Por otra parte, aparecen también innovaciones referidas al enfoque metodológico, tales como la utilización de modelos de simulación estrategia que evita la recopilación de datos poblacionales.

Creemos que una teoría evolutiva de las organizaciones necesariamente deberá considerar los aportes de la ecología organizacional, aunque no se basará únicamente en ésta. Por ello, esperamos una síntesis entre la perspectiva ecológica y otros enfoques evolutivos.

Por último, cabe destacar que las consecuencias de una teoría de este tipo tienen también carácter práctico, ya que ciertas estrategias voluntaristas de intervención organizacional resultan cuestionadas. No se trata de un enfoque fatalista. La teoría de la inercia estructural no postula que el cambio organizacional es imposible, sino que es menos usual de lo que se cree, conlleva exponer a la organización a una fase de creciente vulnerabilidad y, por lo tanto, no es tan fácil salir airoso de él una vez iniciado.



Teoría de la Inercia Estructural

La teoría de la inercia estructural sostiene que el cambio organizacional adaptativo -de los aspectos centrales de la organización como su estructura de poder, su estrategia de marketing, su tecnología básica y sus objetivos centrales- es sumamente difícil. Fuerzas inerciales dificultan la adaptación de la organización al entorno. Ello da pie a pensar que, si las organizaciones son relativamente inertes, un fuerte cambio contextual tendrá efectos sobre la composición de la población, generando presiones seleccionistas que favorecerán positivamente a organizaciones nacidas bajo esas condiciones contextuales diferentes y adversamenre eliminando a aquellas surgidas bajo otro tipo de condiciones, las cuales debido a dichas fuerzas inerciales no pudieron efectuar adecuadamente un proceso de cambio adaptativo.

La formulación de Hannan y Freeman de la teoría de la inercia estructural (1984,1989) no debe entenderse como una adición ad hoc a la ecología organizacional destinada a hacer más plausible la pretensión seleccionista. Es justamente la premisa de que la evolución organizacional se halla sujeta a presiones del entorno, la que brinda apoyo a la generación de fuerzas inerciales, que hacen a las organizaciones poco proclives a emprender cambios drásticos en sus características principales, lo cual a su vez potencializa la visión seleccionista darwiniana que es propia de este enfoque.

Las organizaciones son una forma de acción colectiva, pero no son la única. Según, Hannan y Freeman, la superioridad de las organizaciones frente a otras opciones de acción colectiva (como, por ejemplo, grupos de trabajo ad hoc) radica en dos propiedades básicas. En primer lugar, su confiabilidad; ello significa que quienes adquieren productos (ya sean bienes o servicios) de una organización pueden esperar una calidad determinada con escasas variaciones. Aquí no hablamos de productos de diversas calidades, sino queremos señalar que elegido un producto determinado, usualmente podemos confiar en que cada uno de ellos exhibirá características similares. Esto es algo que típicamente ocurre en la producción en serie. En segundo lugar, auditabilidad (accountability) ; ello significa que las organizaciones pueden brindar explicaciones detalladas y racionales de los procedimienbtos que utilizan para generar sus productos. Las pautas burocráticas que las constituyen aseguran específicamente eso. Ambas características, confiabilidad y auditabilidad, requieren tiempo para desarrollarse y se cimientan a través de normas y procedimientos. Dichas características solamente se adquieren a través de procesos que posibiliten la reproducción más o menos fiel de la estructura a lo largo del tiempo. Estos procesos usualmente involucran mayor burocratización, lo cual quita flexibilidad y promueve inmovilidad en las organizaciones

De acuerdo a Hannan y Freeman, el entorno selecciona aquellas firmas que aparecen como más confiables y más auditables. Si esto es así, entonces las firmas que sobreviven tienden a exhibir un mayor desarrollo de normas y



procedimientos, lo cual las hace menos flexibles. Ahora bien, esta argumentación podría explicar porqué el tipo de organización burocrática es el modo dominante de acción colectiva, pero son necesarias mayores precisiones para convencernos respecto a que es difícil el cambio organizacional en dicho tipo. En rigor, todas las organizaciones cambian día a día. Sus rutinas básicas operativas sufren modificaciones, aunque sea mínimas, su personal es reemplazado por otro, etc. El cambio al que se refieren Hannan y Freeman es más profundo y toca las características medulares de las organizaciones, precisamente aquellas que exhiben mayor resistencia al cambio. Dichos autores enumeran cuatro: objetivos declarados, forma de autoridad, tecnología central y estrategia de marketing.

Los factores que hacen difícil emprender el cambio y, adicionalmente, dificultan las posibilidades de éxito una vez que éste es emprendido son tanto internos como externos. La mayoría de ellos son conocidos y han sido extensamente tratados en la literatura organizacional. No sólo es difícil anticipar los estados futuros del contexto, sino que el cambio controlado se hace difícil por la propia dinámica de la política organizacional que hace que las intenciones de los líderes no se traduzcan fiel y oportunamente en las acciones deseadas.

Por último, si bien los autores sostienen que la selección favorece a las organizaciones con mayor inercia estructural, también advierten que esta afirmación no excluye la posibilidad de que determinados entornos por sus propias características favorezcan organizaciones flexibles. Consecuentemente, en tales circunstancia la población estará compuesta preponderantemente por organizaciones flexibles.

Además, se ha analizado la influencia de otras variables organizacionales en relación al cambio, por ejemplo la edad y el tamaño, concluyéndose que podrían incrementar el nivel de inercia estructural.

La teoría de la inercia estructural ha sido testeada en varias oportunidades. En general, los resultados apoyan la teoría, aunque se han detectado casos exitosos de cambio adaptativo. Amburgey et. al. (1993) demostraron que la propensión al cambio puede a su vez rutinizarse. Cuando una organización desarrolla un aprendizaje de cambio, adquiere también una propensión a poner en práctica dichas rutinas de cambio en mayor proporción respecto a aquellas organizaciones que nunca han iniciado una estrategia de cambio. Dichos autores también observan que la propensión al cambio disminuye a medida que pasa el tiempo respecto al último cambio aprendido (una suerte de desaprendizaje, si las rutinas no se ponen en práctica).

Edad y tamaño



La ecología organizacional estudia las tasas vitales de poblaciones organizacionales. Al analizar las tasas de desaparición, considera características de organizaciones individuales como edad y tamaño.

En general, el tamaño esta positivamente asociado con la supervivencia, (liability of smallness) como lo demuestran Aldrich y Auster (1986), mientras que respecto a la edad, la relación es algo más complicada. Algunos estudios detectaron lo que se ha denominado liability of newness (Freeman et. al., 1983), sugiriendo que la mortalidad disminuye en forma monótona con la edad. Un modelo alternativo (Fichman y Levinthal,1991) plantea una relación no monótona, ya que inicialmente la mortalidad de organizaciones recién formadas es baja, debido a la fuerte inversión psicológica inicial de sus fundadores, el alto compromiso de sus miembros y el respaldo de los primeros inversores (en una suerte de efecto "luna de miel"). Pasada esa etapa inicial, la tasa aumenta y luego vuelve a descender a medida que la organización envejece (liability of adolescence). Otro estudio (Barron et. el., 1994) detectó un patrón distinto: la tasa de mortalidad se incrementa con la edad (liability of aging), lo cual puede explicarse a partir de un proceso de obsolencia de las normas y procedimientos de la organización en razón de su creciente desactualización frente a una serie importante de cambios acumulados en el entorno o, directamente, si se asume un entorno estático, a lo que los autores denominan senectud, según la cual la propia organización se deteriora en su operatividad por el mero paso del tiempo. Hannan (1998) discute en detalle la problemática de la dependencia de la edad en un artículo reciente.

Por otra parte, y en relación a la teoría de la inercia estructural, Hannan y Freeman sugieren que el tamaño incrementa el nivel de inercia, aunque puede favorecer a las empresas que inician los cambios, brindando una protección adicional frente al incremento de vulnerabilidad que es concomitante a los períodos de cambio. Asimismo, sugieren que la inercia aumenta con la edad organizacional.

Teoría de la Dependencia de la Densidad

La teoría de la dependencia de la densidad analiza la variación de las tasas de natalidad y mortalidad de organizaciones pertenecientes a una población determinada, en función del número de organizaciones en la población (densidad).

La densidad poblacional, a su vez, aumenta en forma directa con la legitimación de la forma organizacional y disminuye en forma inversamente proporcional al nivel de competencia existente entre las organizaciones componentes de la población.



La legitimación se entiende como el grado de aceptación de una forma organizacional, el sentido en que los individuos conciben una manera dada de organizarse, una ¨forma¨ como aceptable (taken for grantedness) en términos de solucionar algún tema de acción colectiva.

La competencia supone que los recursos (materiales, humanos y simbólicos) de que se nutren los miembros de una población son escasos y, por lo tanto, existe un proceso de apropiación selectiva por parte de éstos, en el cual algunas organizaciones desplazan a otras.

Típicamente, señalan Hannan y Freeman (1989), cuando surge una población hay inicialmente pocos miembros de la misma y el proceso de legitimación domina respecto al de competencia. A medida que el número crece, aumenta la legitimación dado que la gente acepta en mayor grado la forma como un medio natural de encarar una actividad colectiva determinada; por otro lado, los recursos son abundantes en relación al número de miembros y, consecuentemente, la presión competitiva es menor. En definitiva, el aumento inicial de densidad tiene un efecto mutualista sobre las organizaciones, debido al incremento en la legitimidad. Ello hace que, en el período inicial de la existencia de una forma organizacional, la tasa de natalidad se incremente con la densidad y la tasa de mortalidad disminuya.

Ello es así hasta un cierto nivel de densidad poblacional. A medida que el número de miembros de una población crece, el proceso de competencia toma preponderancia respecto al de legitimación, ya que los recursos se tornan escasos. De esta forma, la tasa de mortalidad se incrementa con el aumento de la densidad y, concomitantemente, la tasa de natalidad disminuye.

Por otra parte, se ha estudiado la dependencia de la densidad no sólo respecto a una población focal, sino en relación a dos o más poblaciones que comparten el mismo entorno. La ecología poblacional intenta ver los vínculos que unen a las tasas vitales de dos o más poblaciones.

Estos procesos han sido formalizados matemáticamente por Hannan y Freeman (1989) y han permitido un análisis estadístico paramétrico para testear la validez de la teoría. En un gran número de investigaciones, se han obtenido resultados que apoyan esta formulación, con poblaciones tan disímiles como sindicatos, editoras de periódicos, fabricantes de semiconductores, restaurantes, etc.

No obstante ello, el núcleo básico de la teoría ha sido ampliado en varios sentidos. En nuestra opinión, todos ellos apuntan en la dirección de especificar las condiciones de competencia. Así, se ha procurado especificar la densidad en



términos de la superposición del nicho, e incluso especificar las condiciones de la competencia. Ello es así por cuanto empíricamente puede establecer que hay mayor interacción competitiva entre organizaciones según su localización, su tamaño, el mercado al que apuntan, etc.

Hannan y Carroll (1992) continuaron ampliando la teoría de la dependencia, pero manteniendo básicamente intacto el núcleo de la misma. Los refinamientos teóricos inducidos por dichos autores contribuyen a entender mejor los procesos de legitimación y competencia. Recientemente, han demostrado que la legitimación es apoyada no sólo por la densidad local (regional o nacional) sino internacional, mientras que la presencia de un Estado nación puede imponer barreras a la difusión del proceso de competencia, en el sentido de aislar el efecto de la densidad internacional (Hannan et. al., 1995). Por otra parte, Hannan (1997) admite que la importancia de la dependencia de la densidad podría restringirse a las etapas iniciales de evolución poblacional y no ser aplicable ahistóricamente como podría pensarse de la primera versión de la teoría.

Ecología, Institucionalismo y Factores Exógenos

Inicialmente, la ecología organizacional fue una perspectiva claramente autónoma, pero con el correr de los se estableció un diálogo más fluido entre ecología e institucionalismo. Si bien existe un debate respecto al tipo de vínculo que debería unir a ambos enfoques (complementario o jerárquico, en este caso con la ecología en posición subordinada), es innegable que la contextualización que brinda el institucionalismo fortalece las conclusiones de los análisis ecológicos (Baum,1996).

En rigor, los factores institucionales son un grupo más de un conjunto de factores exógenos a la población, dentro de los cuales encontramos también los políticos, económicos y tecnológicos. Entre los trabajos que han contribuído a explicar la evolución poblacional en base a factores ambientales, debemos mencionar a título meramente ejemplificativo los aportes de Barnett y Carroll (1993) sobre regulaciones públicas, Miner et. al. (1990) sobre vínculos institucionales y Anderson (1988) sobre diseños tecnológicos dominantes.

Referencias

Aldrich H.E. y Auster E.R. 1986. Even dwarfs started small: liabilities of age and size and their strategic implications. Research in Organizational Brhavior 8:165-198.

Amburgey, T. L., Kelly, D., y Barnett, W. P. 1993. Resetting the clock: The dynamics of organizational change and failure. Administrative Science Quarterly, 38: 51-73.



Amburgey, T. L y Rao H. 1996. Organizational ecology; past, present and future directions. Academy of Management Journal 39: 1265-1287.

Anderson Philip. 1988. The population dynamics of creative destruction. en F. Hoy (ed.) Aacademy of Management Best Papers Proceedings, Academy of Management, Anaheim, CA

Barnett W.P. y Carrol G. 1993. How institutional constraints affected the organuzation of early American telephony. Journal of Law, Economics and Organization 9: 98-126.

Barron David, West Elizabeth y Hannan Michael.1994. A Time to Grow and a Time to Die: Growth and Mortality of Credit Unions in New York City,1914-1990. American Journal of Sociology 100:381-421.

Baum, J. A. C. 1996. Organizational ecology.en S. Clegg, C. Hardy, y W. Nord (Eds.), Handbook of organization studies: 77-114. London: Sage.

Baum, J. A. C., y Powell, W. A. 1995. Cultivating an institutional ecology of organizations: Comment on Hannan, Carroll, Dundon, and Torres. American Sociological Review, 60: 529-538.

Carroll, G. R. 1984. Organizational ecology. Annual review of sociology, vol. 10: 71-93. Palo Alto, CA: Annual Reviews.

Fichman M. y Levinthal D.A. 1991 Honeymoons and the liability of adolescence: a new perspective on duration dependence in social and organizational relationships. Academy of Management Review 16:442-468.

Freeman J., Carroll G. y Hannan M. 1983. The liability of newness: Age dependence in organizational death rates. American Sociological Review 48:692-710.

Hannan M.T. 1997. Inertia, density and the structure of organizational populations: Entries in european automobile industries, 1886-1981, Organization Studies 18: 193-228.

Hannan M.T. 1998 Rethinking Age Dependence in Organizational Mortality: Logical Formalizations. American Journal of Sociology 104: 126-164.

Hannan, M. T., y Carroll, G. R. 1992. Dynamics of organizational populations. New York: Oxford University Press.

Hannan, M. T., y Carroll, G. R. 1995. Theory building and cheap talk about legitimation: Reply to Baum and Powell. American Sociological Review, 60: 539-544.

Hannan, M. T., Carroll, G. R., Dundon E.A. y Torres J.C. 1995. Organizational evolution in multinational context: Entries of automobile manufacturers in Belgium, Britan, France, Germany and Italy. American Sociological Review, 60: 509-528.

Hannan, M. T., y Freeman, J. H. 1977. The population ecology of organizations. American Journal of Sociology, 82: 929-964.

Hannan, M. T., y Freeman, J. H. 1984. Structural inertia and organizational change. American Sociological Review, 49: 149-164.



Hannan, M. T., y Freeman, J. H. 1989. Organizational ecology. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Miner, A. S., Amburgey, T. L., y Stearns, T. M. 1990. Interorganizational linkages and population dynamics: Buffering and transformational shields. Administrative Science Quarterly, 35: 689-713.

Perrow, Charles. 1986. Complex Organizations: A Critical Essay, 3rd Edition. New York: Random House.

Singh J. y Lumsden C. 1990. Theory and research in organizational ecology. Annual Review of Sociology 16:161-195.



7. CONSIDERACIONES PRELIMINARES PARA PENSAR LA PRÁCTICA DEL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL EN CONTEXTOS ESPECÍFICOS[16]

Leonardo Schvarstein [17]

.El objeto de este trabajo consiste en identificar las tensiones universales que enfrenta la práctica del AO, con el objeto de verificar si sus modos de resolución dependen de los contextos específicos en los que dicha práctica transcurre. Ello implica poner la mira en la tensión que existe entre la universalidad de la práctica (abstracción) y la particularidad de su implementación (materialización).

Sobre el final se invita al colega - lector a pensar en los modos en que los tipos de organización con que ha trabajado han determinado el diseño de sus dispositivos analíticos de intervención, y a contribuir con estos pensamientos al desarrollo del Foro que trata específicamente este tema en el Simposio.

a. INTRODUCCIÓN.

Escribir acerca de la práctica del AO en contextos específicos, aún con la circunstancia atenuante de que se trate sólo de consideraciones preliminares, presenta ciertas dificultades que se hacen manifiestas si revisamos las siguientes proposiciones:

El AO no tiene una significación social instituida.

A lo largo de los simposios anteriores, la cuestión de proponer una definición del AO ha sido cuidadosamente considerada y postergada, cuando no eludida. Los argumentos han sido sin duda válidos: que una definición cierra más de lo que abre, que el carácter interdisciplinario del AO dificulta una definición única, que el campo del AO es difícil de distinguir de otros campos conexos (desarrollo organizacional, psicología institucional, análisis institucional, *management*, administración del cambio, etc.), que el "estado del arte" de la disciplina no presenta la madurez suficiente como para arriesgar tal definición. Como se ve, serias y fundadas objeciones de naturaleza epistemológica, ontológica y metodológica se han presentado entre los practicantes del AO para definir su práctica.

Si esto resulta así entre nosotros (los practicantes), imaginemos las dificultades que se les presentan a nuestros "usuarios", "destinatarios", "clientes", "pacientes", o como quiera que los denominemos de acuerdo al paradigma con que operemos.

---

[16] Trabajo presentado ante IV Simposio de Análisis Organizacional, II del Cono Sur. Buenos Aires, Agosto de 1999.

[17] Leonardo Schvarstein. Estudió ingeniería industrial y psicología social. Consultor internacional en organización, ha trabajado en América Latina y en los Estados Unidos en compañías privadas, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales. Es profesor de Dirección General y Organizaciones en la Universidad de Buenos Aires, y autor de Diseño de Organizaciones, Psicología Social de Las Organizaciones, y co-autor de Identidad de las Organizaciones.



1. **La comunidad de practicantes del AO no tiene una metodología instituida.**

   Digámoslo sin tapujos: no sólo hay tantas metodologías como practicantes, sino que un mismo prácticante va modificando su método con cada nuevo caso. Nuestras intervenciones están fuertemente signadas por nuestro propio dominio de experiencias.

   Es cierto que el método construye la práctica, y la práctica hace al método; es cierto que hay una relación dialéctica entre teoría y práctica. Pero es también cierto que, a nivel individual nos resulta difícil establecer una relación de correspondencia entre nuestros nuestros marcos teóricos y nuestros esquemas metodológicos.

   Siendo esto así para cada uno de nosotros, obviamente como comunidad de practicantes no tenemos una teoría de la técnica ni una metodología instituidas.

2. **La práctica del AO varía en función del tipo de organización en la que transcurre, y de la situación en que ella se encuentra.**

   No es igual desarrollar una práctica analítica en una escuela, en un hospital, en un sindicato o en un banco. Ni siquiera es igual hacerla en un banco público que en uno privado, como no es igual intervenir en una cooperativa de trabajo o en una sociedad de responsabilidad limitada, aunque ambas se dediquen al mismo tipo de actividad.

   A más de estas cuestiones relativas a su identidad, la situación por la que atraviesa la organización es también determinante de la modalidad que puede asumir la práctica del AO en ella.

   No hay entonces una práctica del AO, sino tantas como contextos específicos y situaciones puedan distinguirse.

3. **No existe una manera de establecer una relación de causalidad biunívoca entre nuestras acciones y sus resultados.**

Sea como fuere que desarrollemos nuestra práctica del AO, la multiplicidad de variables que inciden en la organización torna sumamente difícil el establecimiento de una relación de causa - efecto entre nuestras acciones y sus resultados. Puede que trabajemos muy bien y los resultados sean pobres por el impacto de contingencias adversas de origen externo o interno. Puede que trabajemos mal y los resultados sean muy buenos por la confluencia de otros factores no relacionados con nuestras acciones.

A partir de las proposiciones anteriores, puede afirmarse que, en términos de proceso dialéctico, prima en nuestra práctica el momento de la ***particularidad*.** Ello significaría que, si se pretende cubrir extensivamente la práctica del AO en contextos específicos, habría que desarrollar tantos trabajos como practicantes, organizaciones objeto del AO y situaciones haya. El resultado no sería más que una colección de "casos" particulares.

Y sin embargo, este trabajo propone una hipótesis: que *la práctica del AO enfrenta al practicante con la necesidad de resolver una serie de tensiones que*



son de carácter ***universal***, y que *es la resolución dialéctica de estas tensiones la que varía de acuerdo al practicante, a la organización y a la situación*.

Así por ejemplo, cualquiera de nosotros se enfrentará siempre con la necesidad de resolver la tensión que existe entre trabajar, en el curso de nuestras intervenciones, con clases institucionales o con familias organizacionales (Mendel, 1981). El tipo de organización de que se trate, y la situación en que se encuentre, unidas a las experiencias que hayamos tenido anteriormente con la utilización de cada tipo de agrupamientos, determinará nuestra elección. Las organizaciones asistenciales se prestan más fácilmente a la instrumentación de clases institucionales (los médicos, las enfermeras, el personal de maestranza), mientras que las empresas de manufactura tienden a aceptar mejor el trabajo en familias organizacionales (los miembros del área de manufactura, sin distinción de niveles jerárquicos, o los de mantenimiento, o los de almacenes).

Por supuesto que no se trata de opciones excluyentes: podremos utilizar las clases institucionales cuando configuremos grupos focales de diagnóstico, mientras que recurriremos a las familias organizacionales cuando se trate de analizar la dificultades para llevar adelante planes de acción.

Señalo además que, a la manera de *El Jardín de los Senderos que se Bifurcan* (Borges,), la opción por una de las alternativas no elimina a la otra del campo, sino que esta última permanece allí, cuestionándonos en cierto sentido el haber elegido la otra.

Quiero aclarar a esta altura que, dado el alcance limitado de este trabajo, consideraré a los términos "tensión" y "contradicción" como sinónimos, Dejo para eventuales discusiones posteriores la observación que, desde mi experiencia, el uso de la palabra "contradicción" en las organizaciones genera mucho más resistencias que el vocablo "tensión", el cual resulta generalmente aceptado por identificación, sobre todo a partir de las contracturas (corporales) de las personas víctimas de la exigencia muchas veces desmedida a que son sometidas, de la insuficiente retribución que muchos de ellos reciben a cambio, y del temor que sienten en relación a la posibilidad de perder su empleo.

El rechazo a la palabra "contradicción" tal vez se deba a que se asocia con dos conceptos que suelen ser evitados en esta era aparentemente posmoderna que nos toca vivir: el de *ideología* por un lado (en obvia relación con el materialismo dialéctico), y el de *política* por el otro (en el sentido de la lucha por el poder en las organizaciones). Aunque no lo aborde aquí en profundidad, no quiero dejar de señalar que la cuestión ideológica es insoslayable en la identificación de estas tensiones o contradicciones, y que su resolución tiene en las organizaciones, afortunadamente, un carácter esencialmente político.

Volviendo al curso original de esta introducción, la hipótesis que estoy presentando, de ser válida, nos confronta a su vez con una *metatensión*, la que existe en todas nuestras intervenciones entre la universalidad de las tensiones que resolvemos en el diseño de nuestras intervenciones, y la particularidad que adquiere la resolución de dichas tensiones en cada caso y en cada momento.



Enunciaré estas tensiones universales en la sección que sigue, para terminar este trabajo proponiendo a los lectores una reflexión acerca del modo en que las resuelven en cada caso particular.

a. **LAS TENSIONES UNIVERSALES DEL DISEÑO DE INTERVENCIONES, DESDE LA PRACTICA DEL AO.**

He señalado en la sección anterior la inexistencia de una definición del AO aceptada por toda la comunidad de practicantes. Sin embargo, no puedo progresar en este trabajo sin ensayar tal definición, ya que de ella se desprenden las tensiones que enfrentamos en el diseño de nuestras intervenciones. Recurro por tanto a la definición con la cual yo personalmente trabajo, y que he presentado en un trabajo anterior (Schvarstein, 1998).

*Llamo **análisis organizacional** al dominio de intervenciones en las organizaciones sociales que realizan el análisis sistemático de sus contradicciones con el propósito de favorecer el logro de la eficacia.*

Las escuelas procesan la contradicción entre conocimiento e ignorancia y, en el modelo hegemónico de la institución educación, el "saber" del profesor se nutre del "desconocimiento" del alumno tanto como la ignorancia del profesor acerca del saber del alumno signa el proceso de enseñanza – aprendizaje tradicional.

Los hospitales procesan la contradicción entre salud y enfermedad, y el tratamiento de los "sanos" muestra que suele ser la enfermedad la que prima: si son pacientes los dan de alta, y si son familiares, les restringen el ingreso y la permanencia. Quien haya intervenido en procesos de prevención primaria en hospitales sabe hasta que punto es difícil trabajar "en salud", pero ello no significa la negación de la contradicción, sino precisamente su afirmación.

Las cárceles procesan la contradicción entre represión y resocialización de los internos, sin que la una pueda triunfar sobre la otra. Las organizaciones cooperativas transcurren entre la autonomía y la dependencia, los bancos viven entre el riesgo y la seguridad, los partidos políticos se consumen en la tensión entre la trasparencia y la opacidad.

He elegido estos ejemplos paradigmáticos para facilitar la comprensión. Todas las contradicciones (o tensiones) señaladas identifican a las organizaciones en que transcurren. Pero no quiero con ello significar que en una escuela haya sólo contradicción entre conocimiento e ignorancia, ni que el devenir de un hospital se explique solamente por la forma en que allí se procesa la tensión entre salud y enfermedad. Ya lo han señalado los institucionalistas franceses: *todas las instituciones atraviesan todas las organizaciones.*

En una escuela hay también salud y enfermedad, represión y resocialización, autonomía y dependencia, trasparencia y opacidad.

No todas estas contradicciones están constituidas por oposiciones binarias. Una organización asistencial privada se distingue por la tensión que existe entre medicina y negocio. ¿ Internamos a un paciente de urgencia que no tiene cobertura social ni seguro médico ? ¿ Invertimos en equipamiento nuevo que nos permita dar un mejor tratamiento a nuestros pacientes, aunque no mejore nuestra rentabilidad ? La respuesta a estas preguntas irá variando con el tiempo



y las circunstancias, y el ***proceso dialéctico*** que se establece en relación a estas contradicciones permite entender el devenir de la organización.

Una empresa de aplicaciones informáticas puede estructurarse por mercados o por productos. En el primer caso primará el análisis de las necesidades específicas de los clientes en cada uno de los mercados y la empresa se ordenará, en cierto modo, de afuera hacia adentro; en el segundo, los recursos se alinearán para favorecer el conocimiento de sus diversos productos, de modo que puedan alcanzar la mayor variedad de mercados posibles. Pero cuando decide estructurarse por mercados, aparece un producto tan específico que requiere de un área diferenciada para poder ser comercializado; o cuando se estructura por gerencias de producto, se presenta como prospecto una compañía de seguros, con códigos y necesidades tan "customizadas" del mercado asegurador, que no está preparada para atenderla. Nuevamente, el proceso dialéctico entre mercados y productos signa el devenir de la organización, y la aparición de estructuras híbridas, como muchas veces sucede, es la expresión del intento de resolución de la tensión.

Mencioné antes que la práctica del AO, y el análisis de las contradicciones de la organización por lo tanto, tienen un carácter situacional. Una organización que emplea provechosamente una tecnología existente se enfrentará con la contradicción entre repetición e innovación frente a la aparición de una nueva tecnología en el mercado. ¿ Seguimos como estamos, con altos índices de productividad en relación a nuestra competencia, o bien nos arriesgamos a incorporar nuevo equipamiento en procura de mejorar nuestra eficiencia ? ¿ Cuál es el momento propicio para cambiar e innovar ? Estas preguntas pueden ser acuciantes en el momento de tomar la decisión, mientras que dejan de tener relevancia una vez que se ha decidido cambiar.

La práctica del AO, tal como yo la concibo, consiste entonces facilitar entre los miembros la identificación y el análisis sistemático de estas contradicciones operantes en su campo en cada situación, con el objeto de favorecer el logro de la eficacia. El método dialéctico, como su nombre lo indica, es la metodología para el análisis congruente con esta concepción dialéctica (valga la redundancia) de la organización.

Para poder efectuar esta facilitación, el practicante diseña su intervención, estableciendo a partir del encargo del [analizando / usuario / cliente], y en conjunto con él, el encuadre de trabajo.Este especificará, entre otras cosas:

- el nivel de recursividad focal para el análisis;
- las actividades a desarrollar;
- el espacio en que transcurrirán y el tiempo que demandarán;
- los recursos materiales necesarios (comunicaciones, equipamiento, librería, etc.) ;
- la información que se requerirá y se producirá, así como el modo en que circulará;
- el tipo de analizadores a considerar o a construir;



- las técnicas a utilizar (análisis documental, grupos focales de diagnóstico, grupos operativos, técnicas de acción, etc.) ;
- los roles de los miembros de la organización y el suyo propio (o de su equipo) ;
- los criterios que se utilizarán para evaluar la eficacia de la intervención;
- los honorarios y la forma de pago.

Como puede apreciarse a partir de esta enunciación, el diseño de la intervención deberá a su vez resolver una serie de tensiones. Así por ejemplo, en el caso de una organización gubernamental, el nivel de recursividad focal para el análisis podrá ser nacional o regional, y la intervención podrá ser intensiva y corta en términos de tiempo cronológico, o bien extensiva y más larga. Nuevamente señalo que indico las alternativas extremas a los simples fines expositivos, sin dejar de considerar que todas estas decisiones admiten soluciones combinatorias.

En base a estas consideraciones, y más allá de las cuestiones "administrativas" del encuadre, me interesa ahora distinguir las tensiones universales más relevantes que cualquier diseño de intervención desde el AO debe resolver. Invitaré posteriormente al lector / practicante a pensar en los modos particulares en que resuelve estas tensiones en los contextos específicos en los que actúa o le ha tocado actuar.

Aclaro desde ya que la enunciación de estas tensiones no es taxativa, lo cual se constituye, explícitamente también, en una invitación a revisar esta lista y practicar en ella las "altas, bajas y modificaciones" que cada quien quiera introducir.

1. **Encargo / Demanda.**

   Toda práctica del AO se enfrenta con la contradicción que existe entre satisfacer el encargo de la persona o grupo gestor que se pone en contacto con el (los) analista (s), y propiciar, previo a toda otra operación, la inclusión de las necesidades del resto de los miembros de la organización.

   En realidad, el análisis institucional instituye a la transformación del encargo en demanda en uno de los momentos básicos de su operación (Lapassade y Lourau, 1971). Quiero señalar aquí que entiendo esta transformación dialécticamente, dado que las necesidades que expresa el encargo del grupo gestor suelen tener pretensión de universalidad, en tanto que la inclusión de los puntos de vista del resto de los miembros de la organización necesariamente conduce al momento de la particularidad.

   Más aun. El encargo es muchas veces la expresión del poder instituido en la organización, y a través del mismo, existe la intencionalidad implícita o explícita de poner al analista "en cargo" de la preservación de tal poder. En estos términos, la construcción de la demanda incluye la consideración de las fuerzas instituyentes que se oponen a dicho poder instituido.



La tensión entre la satisfacción del encargo o de la demanda es entonces una expresión de la relación dialéctica instituido / instituyente en la organización.

2. **Autonomía / Heteronomía.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la contradicción que existe entre llevar a cabo el análisis desde la perspectiva de la propia organización (autónoma), y desde la perspectiva de un observador externo (heterónoma).

El análisis de las contradicciones inherentes a la jubilación automática y forzada de los profesores de más de 65 años en la Universidad de Buenos Aires conduce a ciertas conclusiones si se lleva a cabo desde los puntos de vista de la propia Universidad, y a otras muy diferentes si se realiza bajo la óptica de quienes no pertenecen a ella, como lo demuestra la polémica instalada por los medios masivos de comunicación social en relación a este tema.

Dos aclaraciones de orden epistemológico son imprescindibles en relación a esta tensión.

a. En rigor de verdad, no existe para el análisis una perspectiva autónoma "pura", ya que la organización no habla por sí misma, y nadie puede arrogarse el derecho de hablar por ella. Cualquier miembro de una organización, cuando hace una apreciación acerca de lo que allí sucede, está colocado fuera de ella, en posición de observador. Todas las apreciaciones que se hacen en relación a lo que acontece, incluidas las del analista organizacional, están condicionadas por las teorías implícitas del enunciador, sus marcos conceptuales y su dominio de experiencias, la posición que ocupa en la organización y la relación que tiene con los destinatarios inmediatos y mediatos de su enunciación.
b. La utilización de la perspectiva heterónoma para analizar las contradicciones de una organización no significa que los resultados de este análisis sean "objetivos". Tampoco se pretende con ella sostener la "neutralidad valorativa" de quien enuncia una apreciación desde esta perspectiva.

En el AO no existe la pretensión de objetividad ni de neutralidad valorativa. Todos los partícipes del análisis están *implicados* y sus enunciaciones son una manifestación de esta implicación. La consideración de sus eventuales discrepancias debe conducir a analizar esta implicación, tanto como a explicitar y confrontar los criterios de distinción en base a los cuales formulan sus apreciaciones.

En la práctica del AO, las perspectivas autónoma y heterónoma son diacrónicamente complementarias y sincrónicamente antagónicas. Esto significa que a lo largo de una intervención (diacronía) no se puede prescindir de ninguna de ellas, pero que situacionalmente (sincronía) cada una de ellas trata de imponerse a la otra.



1. **Sincronía / Diacronía.**

   Toda práctica del AO se enfrenta con la contradicción que existe entre atender al proceso transcurrido hasta el momento del análisis (análisis diacrónico), y concentrar la mirada en la disposición presente de las variables de estado de la organización.

   Las decisión de la Universidad de Buenos Aires que jubila automática y forzosamente a sus profesores de más de 65 años de edad, se entiende de una manera a la luz de su historia centenaria y de los fundamentos que dieron origen a la norma (análisis diacrónico), y de otra muy diferente al analizar el impacto en función de las fuerzas políticas en pugna dentro y fuera de la Universidad en el momento de tomar la decisión (análisis sincrónico).

   Nuevamente, al igual que en el punto anterior, las relaciones entre el análisis sincrónico y el análisis diacrónico de una organización son de naturaleza complementaria y antagónica simultáneamente. No se puede prescindir de ninguno de ellos, pero, situacionalmente, uno tenderá a negar al otro.

2. **Afuera / Adentro.**

   Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre analizar sus contradicciones de cara al exterior y al interior de la organización.

   La nueva ley federal de educación (24.915), al diluir las fronteras de los ciclos de enseñanza tradicionales (primario, secundario, terciario o universitario), "ataca" a la escuela secundaria "por delante" (educación general básica - EGB) y "por detrás" (educación polimodal). Diferente es analizar, por ejemplo, las tensiones que resultan de incorporar el séptimo grado en una escuela secundaria si se lo hace desde la óptica de las relaciones externas (escuelas primarias "proveedoras" de alumnos, o padres) o de las relaciones internas (incorporación de alumnos en otro estadio evolutivo, nuevos profesores, integración de los tres primeros años).

   A las consideraciones sobre relaciones complementarias y antagónicas que vengo haciendo en los puntos anteriores, agrego aquí que el afuera y el adentro de una organización presentan, respecto de su análisis, una típica relación de *figura –fondo*, en el sentido en que no se pueden percibir ambos simultáneamente, y que cuando se prioriza la consideración de uno (figura), el otro pasa a segundo plano (fondo).

3. **Inclusión / Exclusión de todos los partícipes.**

   Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre incluir y excluir a todos o a algunos de los *partícipes* relacionados con la resolución de las contradicciones que analiza.

   Los padres son partícipes de la escuela, aunque no "pertenecen" a ella. En el ejemplo de la nueva ley federal de educación, una escuela primaria que esté considerando las tensiones que surgen al extender su alcance a toda la educación general básica (EGB), incluyendo el octavo y el noveno



año, podrá solicitar la participación de los padres en distintos grados (en la información, en la consulta o en las decisiones), o bien convocarlos cuando la decisión ya se haya tomado.

Desde ya que la resolución de esta tensión depende del tipo de escuela de que se trate, ya que no será lo mismo en escuelas públicas, que en general procesan estas tensiones a partir de decisiones tomadas fuera de su propio ámbito, que en las escuelas privadas, las cuales suelen tener a este respecto un mayor nivel de autonomía.

La cuestión de los modos de inclusión de los partícipes se ha hecho más evidente a partir de la relativa dilución de los límites organizacionales a que conduce la configuración de redes organizacionales. Las alianzas estratégicas y la integración de las "cadenas de abastecimientos" son ejemplos a través de los cuales podemos apreciar la necesidad de incluir, por ejemplo, a proveedores y clientes en el análisis de las contradicciones de una organización. Al momento de escribir este trabajo, el análisis de la inédita problemática del "paso al año 2000" está poniendo dramáticamente de manifiesto esta necesidad.

4. **Foco en toda / en parte de la organización.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre establecer como nivel focal al conjunto de la organización, y considerar centralmente para el análisis a una o varias de sus partes componentes.

La reforma administrativa de los poderes judiciales provinciales reconoce, para su análisis, la existencia de distintos niveles de recursividad, desde el ámbito más abarcativo de los superiores tribunales encargados de la administración general de la organización hasta los más restringidos de la administración de los juzgados. Es posible llevar a cabo un análisis de las contradicciones que tal reforma pone de manifiesto, por ejemplo, a partir de la inclusión de nuevos modos de procesamiento informático, tanto en los juzgados donde impacta directamente, como en la administración central donde generalmente se toman las decisiones a este respecto que afectan a todos los tribunales.

No se me escapa la objeción que pondrán los sostenedores del pensamiento sistémico a la existencia de esta tensión. Dirán, con razón, que la organización es una y que el análisis no puede llevarse a cabo sin entender las determinaciones recíprocas entre las decisiones que se tomen en uno y otro nivel. Por supuesto que esto es así, pero añado aquí que siempre hay un foco de la intervención, determinado generalmente en este caso por el origen del encargo y la posibilidad de transformarlo en demanda.

Nuevamente, esta tensión entre los niveles focales posibles para la intervención asume habitualmente la alternancia de las relaciones *figura – fondo*. En efecto, frente a la consideración de un nivel tomado como foco (por ejemplo, un juzgado), el otro – o los otros – (por ejemplo todos los juzgados de un fuero), constituyen el contexto del análisis, siendo



frecuente la transformación del fondo en figura en función de las necesidades del análisis.

5. **Rigidez / Flexibilidad.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre avanzar tal como fue planificada en el momento de la fijación de su encuadre de trabajo, y atender las contingencias de origen externo o interno que se presentan en su transcurso, dejando de lado – aunque sea transitoriamente – la planificación original.

La palabra rigidez no tiene, en este contexto, la connotación negativa que adquiere muchas veces en el lenguaje coloquial. Antes bien, pretendo señalar con ella la existencia de un encuadre de trabajo riguroso y bien estructurado, virtudes estas no siempre presentes en nuestras intervenciones.

Sin embargo, tener en cuenta la variedad de acontecimientos que impactan sobre la organización es un requerimiento básico de la operación del AO, ya que son precisamente ellos los que ponen de manifiesto las contradicciones a analizar. El concepto de *planificación contingente*, un oximoron en estado puro, da cuenta de esta tensión que es la expresión particular de la contradicción universal que existe entre la *estructura* y el *acontecimiento*.

6. **Reflexión / Acción.**

Toda práctica del AO debe enfrentar la contradicción que existe entre favorecer la reflexión de sus participantes, y estimularlos a tomar acción.

Cualquier dispositivo analítico es, de por sí, de naturaleza reflexiva. Exige a los participantes "poder salirse de adentro para mirarse de afuera", y esto se condice con el origen etimológico de la palabra reflexión, que viene de reflejo y alude a mirarse en el espejo. La posibilidad de ubicarnos en una posición depresiva madura, que admita y se haga cargo de la existencia de nuestras contradicciones y las de los demás, no puede darse sino dentro de un espacio reflexivo.

Sin embargo, las organizaciones son esencialmente espacios de acción, se nutren de la toma de decisiones por parte de sus miembros y de su consecuente puesta en práctica. La aceleración de los tiempos posmodernos ha enfatizado esta característica hasta llevarla incluso a límites que bordean lo patológico, al transformarse en una exigencia compulsiva, y aun coercitiva.

No debe confundirse empero la necesidad de reflexión en una organización, facilitada por el dispositivo del AO, con la demora en el pasaje a la acción. La apuesta en favor de la constitución de espacios reflexivos se basa en la convicción que de la reflexión surge oportunamente la acción más apropiada a las circunstancias, y que ella permite a los actores apropiarse de sus actos, mientras que, por el contrario, la acción irreflexiva es un síntoma de alienación. El concepto de *acción reflexiva,* también él de naturaleza "oximorónica", surge entonces como un intento de superación dialéctica de esta contradicción.



7. **Estructura / Proceso.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre atender situacionalmente a las contradicciones de la estructura de relaciones operantes en el campo, y a las de los procesos que se atienden en el marco de dichas relaciones.

Así por ejemplo, en una cooperativa de trabajo podremos analizar las cuestiones emergentes de la existencia de una estructura jerárquicamente estratificada, o atender, al mismo fin, al proceso mediante el cual fueron designadas las personas que ocupan esos cargos jerárquicos.

La famosa disyuntiva entre organizarse por funciones u organizarse por proyectos es una expresión de esta contradicción, como también lo es la dificultad de identificar por ejemplo al "dueño" del proceso de abastecimientos en una empresa que tiene un área de programación de la producción separada del área de compras y del área de almacenes.

La relación entre estructura y proceso alude a la contradicción que existe entre "eso" y "lo que conduce a eso", entre lo que está quieto y lo que se mueve, entre la permanencia y el flujo y la transformación, entre la invariancia y el cambio. La teoría de organización ha dado cuenta de la existencia de esta tensión, y el concepto de *organización matricial*, producto de la imposibilidad de reconocer un único principio organizador para la estructura, es también un intento de superación dialéctica de esta contradicción.

En la práctica del AO además, la tensión entre estructura y proceso se manifiesta, por ejemplo, en el establecimiento de los roles del analista y de los analizandos en el momento del establecimiento del encuadre de trabajo (estructura) y el desempeño efectivo de esos roles a lo largo de la operación (proceso).

8. **Contenidos / Relaciones.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre priorizar los contenidos temáticos emergentes del análisis de las contradicciones de la organización, y atender a las relaciones vinculares en el marco de las cuales se da dicho análisis.

La contradicción entre la protección (o el cuidado) y el abandono es característica de los hogares geriátricos, y marca tanto a los familiares de los internados como a los empleados de la organización. Cuando se analiza dicha contradicción en una reunión grupal entre las enfermeras y el personal de limpieza, abordando por ejemplo las ansiedades que a ellos les produce el deterioro de los ancianos, el analista puede concentrarse prioritariamente en la necesidad de producción de ciertas recomendaciones que sean útiles para el mejor desempeño de sus respectivos roles (contenidos), o bien favorecer el análisis de las depositaciones recíprocas que dichas ansiedades producen (relaciones).

Toda práctica analítica persigue explícita o implícitamente un objetivo de aprendizaje, y el aprendizaje vincular es uno de los productos emergentes



más característicos de una práctica analítica grupal. Pero puesto situacionalmente frente a la consideración de un existente en un grupo, el analista siempre estará siempre frente a la opción, en términos de oportunidad, de señalar su relevancia desde el punto de vista de las conclusiones a que conduce (contenidos), o bien por lo que alumbra en términos de relaciones vinculares (relaciones).

Ello no quita que la cuestión de las relaciones sea siempre relevante en las organizaciones porque se trata de relaciones de poder, objeto regio de análisis de contradicciones si se las entiende como desigualitarias y móviles, productoras y represoras, favorecedoras de un proyecto y generadoras de resistencia (Foucault, 1976).

Agrego, para finalizar este punto, que en la técnica de **grupo operativo** (Pichon Rivière, 1970), especialmente indicada - cuando se dan las condiciones – para el análisis de las contradicciones, el coordinador se ve permanentemente confrontado con la tensión que existe entre intervenir desde la *temática* que está abordando el grupo y la *dinámica* de las relaciones establecidas en dicho abordaje. Relacionadas con esta tensión, se hallan también las que existen entre las intervenciones sobre lo *manifiesto* o sobre lo *latente* en el acontecer grupal, entre el *proyecto* y la *resistencia*, entre su *tarea explícita* y la *tarea implícita* de elaboración de las ansiedades de los miembros del grupo.

9. **Proyecto / Resistencia.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre intervenir sobre las fuerzas que impulsan el proyecto que la convoca, y ocuparse preponderantemente de las resistencias que se oponen a dicho proyecto.

En las empresas familiares, el analista organizacional es convocado con frecuencia para facilitar la transición generacional, para favorecer el pasaje hacia una mayor profesionalización de sus cuadros, o para ambas cosas a la vez. Sabemos que estas empresas están identificadas por la superposición y el deslizamiento que existe entre dos sistemas de relaciones – familia y empresa – mediatizados por el sistema de propiedad. No resulta extraño entonces que en el transcurso del análisis los participantes se ubiquen en el sistema empresa cuando enfocan el proyecto, mientras que el sistema familia suele irrumpir desde la resistencia. Es en estas circunstancias entonces, cuando el analista se ve tentado a intervenir sobre uno u otro sistema, y cuando siente – y le hacen sentir – que ambas opciones son excluyentes. La superación dialéctica de ambas contradicciones – la que existe en el campo de análisis y la suya propia en términos de construcción de su intervención – no consiste habitualmente en centrarse en el proyecto o en la resistencia, sino en señalar y analizar las relaciones que existen entre ambos.

10. **Actores / Personajes.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre considerar a los participantes como los personajes encarnan en el



desempeño de sus roles, o como los actores que son más allá de su pertenencia a la organización (Goffman, 1959).

Quiero aclarar que esta distinción es puramente analítica, y que, en la práctica, es imposible separar al actor del personaje. No obstante ello la distinción es útil para explicar por qué resulta diferente trabajar con personas para quienes aquello que son está cerca de aquello que representan, de trabajar con otros que sienten simplemente venden su trabajo por dinero. En términos de construcción de su intervención, el analista organizacional se verá generalmente tentado a centrarse en los personajes cuando su foco esté puesto en el logro de la eficacia de la organización, mientras que tenderá a interesarse por los actores cuando su preocupación se dirija preponderantemente al favorecimiento de la salud de los participantes.

La superación dialéctica de esta contradicción consiste en explicitar y analizar la *distancia de rol* de los participantes, aquella que existe precisamente entre el actor y el personaje, y que permite abordar las contradicciones que existen entre ellos.

11. Analizadores naturales / analizadores artificiales.

Toda práctica del AO se enfrenta siempre con la tensión de recurrir en su transcurso al uso de analizadores naturales o artificiales (Lourau, 1972).

Las contradicciones operantes en una organización se manifiestan a través de una variedad muy grande de instancias significantes. La distribución de los espacios físicos, el arreglo de los tiempos, la programación de las reuniones habituales, su periodicidad, la manera en que se preparan y se conducen, el modelo de presupuesto y el sistema de compensaciones, todos estos son elementos "naturalmente" presentes a través de los cuales "habla la organización", y a los que el analista puede recurrir para facilitar el análisis de las contradicciones.

La utilización de estos analizadores, o la incursión del analista por ellos, puede ser insuficiente. En una empresa, él puede observar e incluso intervenir activamente en la reunión semanal de un equipo interfuncional encargado de llevar adelante el proyecto de lanzamiento de un nuevo producto. Es probable que en estas reuniones se manifieste la tensión que normalmente hay entre las áreas de ventas y de producción, producto de la contradicción que existe entre la lógica de sistema abierto y la lógica de sistema cerrado. Pero es probable que el análisis de esta contradicción no pueda llevarse a cabo eficazmente en el marco de las reuniones habituales de este equipo, sea porque interfiere con su tarea inmediata, o porque requiere de la participación de otras personas que no integran el equipo.

En este caso, el analista deberá programar una serie de reuniones *ad hoc*, construyendo un dispositivo artificial configurado exclusivamente por y para las necesidades de la operación analítica. Obviamente, en términos de intervención, la implementación de este dispositivo se enfrentará a su vez con la tensión que existe entre la voluntad de los participantes de darle



tiempo y espacio a su reflexión analítica, y las demandas y urgencias que les impone la realización de sus actividades corrientes.

La cuestión de los analizadores naturales y artificiales remite a su vez a la tensión que existe, para el analista, entre intervenir y no intervenir en los *espacios intersticiales* de la organización, aquellos en los que transcurren y se procesan sus "restos no elaborados" (Rousillon, 1993). La cocina, el comedor, los baños, los pasillos (y su paradigmático correlato comunicacional, la "radio pasillo") brindan por un lado un material analítico muy significativo, pero por el otro lado, como analizadores naturales, se resisten a ser "intervenidos". La paradoja de la intervención en los espacios intersticiales es, en cierto modo, una expresión de la tensión que existe entre los analizadores naturales y los artificiales.

12. Clases institucionales / Familias organizacionales.

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre trabajar (grupalmente) con *clases institucionales*, constituidas por miembros de similares estratos jerárquicos o de similar condición de membresía, y trabajar con *familias organizacionales* compuestas por miembros pertenecientes a la misma división, área funcional, departamento o sector, equipo de proyecto o interfuncional, sin distinción de niveles jerárquicos ni condición de membresía (Mendel, 1981).

Para el análisis de las contradicciones que emergen de sus actividades corrientes, el analista puede optar por convocar a los participantes por clases o por familias. En el primer caso se trata de un agrupamiento de pares, y suele aflojarse allí la censura que normalmente imponen las relaciones jerárquicas de poder presentes en las reuniones de familias organizacionales.

Los agrupamientos en clases institucionales suelen poner más de manifiesto a los actores, mientras que la interacción en familias organizacionales invita a los participantes a "refugiarse" en los personajes que desempeñan.

Técnicamente, entonces, una intervención analítica deberá definir cuándo conviene recurrir a cada tipo de agrupamientos. Así por ejemplo, las organizaciones sin fines de lucro se caracterizan por la existencia de dos clases de miembros, los no remunerados monetariamente (en general denominados voluntarios), y los que están remunerados (en general denominados empleados). Es habitual que para la realización de sus tareas se manifiesten entre ellos tensiones derivadas de su diferente condición. Generalmente, el poder político de la organización reside en los voluntarios, mientras que en los empleados se concentra el saber técnico o profesional. Los primeros suelen dedicar un tiempo parcial a la organización, secundario en términos de otras obligaciones laborales, y por ello sus obligaciones de desempeño suelen ser menores que las de los empleados.



Si en el transcurso de una intervención analítica se tratara de analizar la contradicción egoísmo – altruismo que atraviesa este tipo de organizaciones, lo más lógico será trabajar con la clase de los voluntarios. Cuando en cambio la cuestión pasa por ver qué ocurre en relación al proceso de captación de fondos, será conveniente citar a todos los empleados y voluntarios que están directamente relacionados con el mismo.

El *tercer canal de comunicación*, un dispositivo que relaciona e integra el trabajo de las diferentes clases institucionales que existen en cualquier tipo de organización, es la propuesta de Mendel para superar dialécticamente las contradicciones que existen entre ellas (Mendel, 1992).

13. **Información de acceso restringido / Información de libre acceso.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre favorecer el libre acceso y circulación de la información que produce entre todos los miembros de la organización, y restringir dicho acceso y circulación con criterios que generalmente se sustentan en el objeto de la intervención.

Las organizaciones que no pueden cometer errores porque ellos ponen en riesgo vidas humanas (compañías de aviación, empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica, laboratorios de esterilización, etc.) enfrentan la contradicción que existe entre la necesidad de tener controles redundantes y obsesivos, y el costo económico que de ello se deriva. El análisis de esta contradicción puede dejar al descubierto situaciones de riesgo que no tengan solución en el corto plazo, y los participantes – tanto como el analista – se enfrentarán con la responsabilidad de decidir entre informar a todos los miembros de la organización acerca de esta situación, o restringir el acceso a dicha información sólo a quienes estén más expuestos al riesgo, para no provocar innecesarias situaciones de pánico.

La literatura de divulgación sobre organización, en su afán de ocultamiento ideológico, ensalza la trasparencia de la comunicación y el compartir la información. Quienes tienen responsabilidades de conducción en organizaciones, así como quienes facilitan su análisis, saben que – en el mejor de los casos - estas apreciaciones no son más que la expresión de un voluntarismo ingenuo. No siempre es bueno informar a todos, tanto como no siempre es malo ocultar información, al menos hasta que estén dadas las condiciones para su circulación. Las contradicciones que genera la norma de confidencialidad de las remuneraciones que suele existir en las organizaciones de empleo, es un ejemplo de la tensión que estamos considerando en este punto.

14. **Reuniones dentro / fuera del espacio – tiempo de la organización.**

Toda práctica del AO se enfrenta con la tensión que existe entre llevar a cabo las reuniones que se requieren dentro de los espacios y los tiempos propios de la organización, y programar dichos encuentros fuera de ella, o en horarios diferentes de aquellos en que transcurren normalmente sus actividades.



A través de esta tensión, se pone de manifiesto la consideración del principio de territorialidad que existe en toda intervención del AO. Creo que el analista externo juega siempre "de visitante" en relación con su organización cliente, la cual tiende a imponerle sus propias reglas a través del respeto que demanda por sus tiempos y por la utilización de sus espacios.

Una manera de atenuar esta imposición consiste en sacar a los participantes de sus lugares, o convocarlos fuera de hora, no sólo para evitar que el trabajo analítico se vea dificultado por las interferencias de las actividades cotidianas, sino también para instituir un espacio de extraterritorialidad que permita al analista – y a los participantes – operar con reglas del juego diferentes que las habituales. La consideración de las dificultades que de hecho existen para la constitución de esta extraterritorialidad, se constituye también en un analizador de la organización.

El argumento en favor de practicidades tales como la mayor facilidad de desplazar al analista de su lugar de trabajo, antes que movilizar a todos los participantes a otro sitio para una eventual reunión de trabajo, suele ocultar muchas veces la resistencia de los participantes a la situación analítica, tanto como al poder que el analista adquiere en dicha situación.

a. **LA RESOLUCION DIALECTICA DE LAS TENSIONES UNIVERSALES DE LA PRACTICA DEL AO EN CONTEXTOS ESPECIFICOS.**

Conviene a esta altura recordar la hipótesis mencionada en la introducción, esto es, que *la práctica del AO enfrenta al practicante con la necesidad de resolver una serie de tensiones que son de carácter universal, y que es la resolución dialéctica de estas tensiones la que varía de acuerdo al practicante, a la organización y a la situación.*

De las tres variables enunciadas, dejaré aquí de lado las del practicante (sus marcos conceptuales, su dominio de experiencias, su implicación) y las de la situación, para centrarme en la influencia del *tipo de organización* analizada en los modos de resolución dialéctica de las tensiones enumeradas en la sección anterior.

A estos efectos, podemos visualizar dichas tensiones en el siguiente cuadro, donde la primera columna identifica el *parámetro* de análisis, la segunda y la cuarta los *polos de las tensiones*, y la tercera el *perfil* de resolución de cada una de ellas, que indica gráficamente la decisión que se toma para la intervención analítica, tanto en su fase de diseño como en su desarrollo efectivo.

PARAMETRO		**PERFIL**	
1. Satisfacción de	Encargo		Demanda
2. Perspectiva	Heterónoma		Autónoma
3. Enfoque	Sincrónico		Diacrónico



4. Orientación hacia	Afuera		Adentro
5. Partícipes	Excluidos		Incluidos
6. Nivel focal	Parte de la organización		Toda la organización
7. Proceso	Planificado		Contingente
8. Priorización	Acción		Reflexión
9. Priorización	Estructura (eso)		Procesos (lo que conduce a eso)
10. Priorización	Producto (contenidos)		Proceso (relaciones)
11. Priorización	Proyecto		Resistencia
12. Interés por el	Personaje		Actor
13. Analizadores	Artificiales		Naturales
14. Agrupamientos	Familias organizacionales		Clases institucionales
15. Circulación de la información	Restringida		Libre
16. Territorialidad	Dentro de la organización		Fuera de la organización

Al solo efecto de ejemplificar la visualización de un perfil, si en una intervención hipotética se optara por

- privilegiar más la demanda que el encargo;
- orientarla más al análisis de las relaciones externas que internas;
- priorizar el análisis de las contradicciones inherentes a los procesos antes que las de la estructura;
- y trabajar sólo analizadores artificiales, siendo estos un ciclo de reuniones semanales con las distintas clases institucionales;

entonces, el perfil se indicaría de la siguiente manera:

PARAMETRO		**PERFIL**	
1. Satisfacción de	Encargo	--------------------**X**------	Demanda
2. Orientación hacia	Afuera	-------**X**-------------------	Adentro



3. Priorización	Estructura	----------------------------X--	Proceso
4. Analizadores	Artificiales	**X**--------------------------	Naturales

Quiero hacer notar que el alineamiento de los polos en el cuadro que contiene todas las tensiones no es caprichoso, sino que he puesto en la columna de la izquierda aquellos extremos hacia los cuales se orientan las intervenciones más "duras", epistemológicamente cercanas a las ciencias de la administración. Los polos alineados a la derecha, por su parte, configuran un tipo de intervenciones analíticas más "blandas", estructuradas paradigmáticamente desde la psicología, la sociología o las ciencias de la comunicación.

Antes de considerar los contextos específicos, y **a los simples fines retóricos**, me interesa caracterizar ambos extremos porque, epistemológicamente, configuran paradigmas opuestos. El de la izquierda está regimentado por "*la ley y el orden*" y la relación que establece entre el practicante y la organización responde al modelo "*cliente – proveedor*". Estas intervenciones se orientan más a satisfacer el encargo que la demanda, en general desde una perspectiva heterónoma formulada desde las necesidades del grupo gestor, interesadas más por el estado actual de la organización que por la manera en que se llegó hasta allí. Los partícipes "externos" suelen quedar excluidos, el análisis de toda la organización aparece como peligroso, casi subversivo, y el proceso analítico se planifica cuidadosamente en todas sus etapas, como un modo de mantenerlo bajo control. Se prioriza la acción antes que la reflexión, la estructura antes que el proceso, los contenidos antes que las relaciones. Las resistencias son negadas, cuando no aplastadas, interesan los personajes en el desempeño de los roles y la consideración de los afectos queda la mayor parte de las veces escindida del análisis. La circulación de la información se restringe y la condición para el analista - proveedor es que trabaje en el territorio de la organización - cliente.

En el extremo, obviamente, estas no son intervenciones analíticas.

Del lado derecho tenemos las intervenciones "cuasi anárquicas", que relacionan la organización con el practicante bajo el modelo "paciente – terapeuta" . El pasaje del encargo a la demanda es inexcusable, la autonomía es un valor, el enfoque es "endócrino" y se orienta casi exclusivamente al medio interno, se convoca a la "comunidad" de los partícipes y el análisis abarca a toda la organización a la que se convoca en estado de asamblea. La planificación suele ser contingente, se priorizan la reflexión, los procesos y las relaciones, y la información circula con libertad. Las resistencias constituyen el material regio para el análisis, interesan los actores antes que los personajes y su salud más que la eficacia de la organización.

Son intervenciones que, ontológicamente, conciben a la organización como "flujo y transformación", como lugar de mediatización en la relación entre individuo y sociedad, y que montan sus dispositivos analíticos en correspondencia con esta concepción. A mi juicio, en el extremo, de tan "blandas" y de tan abarcativas, diluyen a la organización en el contexto y, con ella, a la especificidad de su



materia analítica. Tampoco son, entonces, intervenciones analíticas sobre la organización propiamente dicha.

He exagerado ambos extremos no sólo para aclarar el cuadro precedente, sino para efectuar una primera aproximación a la consideración de la práctica del AO en contextos específicos. En efecto, podría afirmarse que las intervenciones cercanas a las de la "ley y el orden" serían apropiadas para las organizaciones de encierro, como son las cárceles o los cuarteles, si tales organizaciones fueran susceptibles de análisis. Las intervenciones cuasi anárquicas serían más propias de las organizaciones comunitarias, como lo son algunas sin fines lucro, o las sociedades de fomento barrial.

En una segunda aproximación, podríamos pensar que las particularidades de distintos tipos de organizaciones podrían demandar, e incluso favorecer, determinadas resoluciones de las tensiones universales más que otras.

Un ejemplo en cierto modo trivial de esta afirmación pueden ser las escuelas secundarias, que son organizaciones caracterizadas por la escasa disponibilidad de tiempo de sus profesores, quienes se la pasan dando clase y viajando de una escuela a otra. En tales casos se impone la utilización de analizadores naturales antes que artificiales, ya que resulta muy difícil lograr que asistan a reuniones fuera de los horarios que ya tienen comprometidos con la organización. Además, al ser estas reuniones de carácter pedagógico, suelen convocar a los miembros de su familia organizacional.

Tal vez sea oportuno señalar aquí que son pocas las organizaciones que convocan regularmente a reuniones de sus distintas clases institucionales. Algunas intervenciones en hospitales desde la psicología institucional han trabajado por separado con las enfermeras y los médicos, y esto se facilita allí porque las organizaciones asistenciales, sobre todo las públicas, son altamente estratificadas, no solamente en términos estructurales sino también sociales. Las enfermeras y los enfermeros, en efecto, suelen pertenecer a una clase socio-económica más baja que la de los médicos y sus roles tienen un status ciertamente inferior al de ellos.

Dado el carácter hipotético de este trabajo, formularé de aquí en más algunas enunciaciones recurriendo al modo interrogativo. Aclaro una vez más que dejo de lado las variables provenientes del perfil del analista y de la situación.

¿ Será necesario en las empresas familiares, incluir a ciertos partícipes que pertenecen a la familia pero no a la empresa, al menos formalmente ?. Hay cuestiones con los hijos que trabajan en la organización que no pueden resolverse sin la presencia de otros hermanos que están "fuera" de ella; hay hijas que vienen con yernos e hijos que traen nueras, así como están los maridos cuyas decisiones el analista no puede comprender hasta que no incluye a la esposa en el análisis.

¿ En caso de requerir una intervención analítica, las empresas que integran sus cadenas de abastecimiento convocarían también a otros partícipes, en este caso sus proveedores y sus clientes ?

En las organizaciones sin fines de lucro, los miembros voluntarios tienen bajas obligaciones de desempeño. ¿ Deberá el dispositivo analítico para trabajar con



ellos priorizar las relaciones (o el proceso) antes que los contenidos (o el producto) ?

¿ Puede afirmarse que el nivel focal de análisis en las cooperativas de trabajo debe ser la organización en su conjunto, mientras que en las cooperativas de consumo será difícil que se convoque a los asociados para un trabajo analítico ?

Las organizaciones académicas solían ser campos para intervenciones orientadas hacia adentro más que hacia afuera. ¿ Podrá ser que hoy día, el modo diferente en que se concibe la relación universidad – empresa, con su lamentable consecuencia del surgimiento de las "universidades corporativas", esté desplazando la resolución de esta tensión hacia el otro extremo ? ¿ Será esto así tanto por la imposición de perfiles laborales requeridos por las empresas, como porque las universidades privadas necesitan "venderse" para captar sus "clientes" ?

Requerirá el poder judicial un enfoque sincrónico, dado que allí se impone la cultura de la resolución "caso por caso", y la jurisprudencia (asimilable a una perspectiva diacrónica) no tiene un carácter impositivo en las decisiones del juez ?

¿ Serán las "instituciones psicoanalíticas" más proclives a la reflexión que a la acción ? ¿ Atenderán menos a sus proyectos que a las resistencias que a partir de ellos emergen ?

¿ Puede afirmarse el trabajo con partidos políticos requiera la libre circulación de la información entre sus miembros, más allá de quienes sean los participantes directos del dispositivo analítico ?

Los centros de investigación científica suelen poner mucho énfasis en los aspectos metodológicos de su trabajo. ¿ Requerirán a su vez una planificación rigurosa para la intervención analítica ?

Resulta frecuente que los miembros de las organizaciones regionalizadas, internacionalizadas o globalizadas deban viajar imprevistamente. ¿ Significará ello que allí la planificación de la intervención deberá ser más contingente ?

Podría seguir planteando preguntas como estas, pero creo que, a los fines de este trabajo, las anteriores son suficientes. Propongo de aquí en más que el colega - lector recurra a su propia experiencia para formular las suyas propias. Sugiero también que cada uno complete el perfil de sus intervenciones particulares, y piense en qué medida la resolución de las tensiones universales de la práctica del AO ha estado determinada por el tipo de organización en la que se han llevado a cabo.

De esta manera, en este foro del Simposio, podremos acumular preguntas y perfiles que posteriormente trabajaremos en nuestro encuentro presencial.

a. **CONCLUSION.**

El AO es una práctica en busca de su significación social. Participan de esta búsqueda los analizandos tanto como los analistas.



Como práctica, reconoce sus propias contradicciones. Tal como expresa el cuadro siguiente, por ejemplo la posición del analista se tensa entre el conocimiento universal que tiene de las organizaciones y su ignorancia con respecto a la organización particular que está analizando. La epistemología del análisis, muchas veces no explicitada, puede oscilar entre el descubrimiento o la construcción de los problemas que lo motivan. Su intencionalidad básica se debate entre la crítica y la afirmación del orden instituido en la organizacion, en sincronía con el carácter instituyente o instituido que asume la intervención.

PARAMETRO		**PERFIL**	
Posición del analista	Conocimiento (saber del analista)		Ignorancia (saber de la organización)
Epistemología implícita	Descubrimiento del problema		Construcción del problema
Intencionalidad básica	Crítica		Afirmación

Las organizaciones objeto de análisis poseen sus propios rasgos de identidad, algunos de los cuales son a su vez de naturaleza contradictoria en términos dialógicos (Morin, 1977). El tratamiento del dolor es un rasgo de identidad de los hospitales, y el modo en que se lleva a cabo pone de manifiesto la particular concepción del proceso de curación, cuestión que a su vez remite a la relación dialógica entre salud y enfermedad.

Los organismos multilaterales de financiación internacional (Banco Mundial, BID) se caracterizan por la tensión que existe entre, por un lado la urgencia por dar respuestas a las necesidades acuciantes que pretenden ayudar a resolver, y por el otro, las demoras que demanda el carácter inevitablemente buropatológico que suelen desarrollar.

Es lícito suponer que existe una relación de determinación entre las características del campo de análisis y el diseño del dispositivo de intervención. Si la intencionalidad básica de la intervención es la de afirmación del orden instituido, como suele suceder en los casos que he identificado como cercanos al extremo de la "ley y el orden", la determinación será lineal en el sentido en que es la organización la que determina las características del dispositivo analítico.

En estos casos, los cambios asociados a la intervención son de naturaleza *conservativa* (Maturana y Varela, 1974) y el *aprendizaje* asociado a ellos es del *tipo I*, es decir, posibilitador de una "revisión de lecciones dentro de un conjunto inmodificado de alternativas" (Bateson, 1972).

Cuando la intencionalidad básica sea la crítica, hecho frecuente en las intervenciones cuasi – anárquicas, tenderá a manifestarse una inversión de la determinación en el sentido en que la institución del dispositivo analítico tiende obviamente a alterar radicalmente a la organización. Los cambios son *destructivos* y el *aprendizaje* asociado del *tipo III,* posibilitador de "un cambio



correctivo en el sistema de conjuntos de alternativas entre las que se hace la elección".

La relación entre crítica y afirmación signa entonces a la práctica del AO, imponiendo el reconocimiento de una determinación recíproca entre la organización y el dispositivo analizador. La resolución dialéctica de esta contradicción conduce, las más de las veces, a la emergencia de cambios *innovativos* en la organización, con *aprendizaje II* para sus participantes, que entraña la "revisión del conjunto dentro del cual se hace la elección".

Me parece a mí que, para bien o para mal, los analistas organizacionales, en cualquier contexto específico, solemos ubicarnos tan lejos de la inoperancia a que conduce la moderación "gattopardista", como de la azarosa aventura a que obliga la exaltación revolucionaria.

BIBLIOGRAFÍA

Bateson, G. (1972). *Pasos hacia una ecología de la mente*. Buenos Aires, Planeta – Carlos Lohlé, 1991.

Borges, J.L. "El jardín de los senderos que se bifurcan". En *Ficciones. Obras completas.* Buenos Aires, Emecé, 1974.

Foucault, M. (1976). *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber.* México, Siglo XXI, 1987.

Goffman, E (1959). *Internados*. Madrid, Amorrortu, 1970.

Lapassade, G. y Lourau, R. (1971). *Las claves de la sociología*. Barcelona, Laia, 1973.

Lourau, R. (1972). *El análisis institucional*. Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Maturana, H. y Varela, F. (1974). *De máquinas y seres vivos*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1994.

Mendel, G. "El sociopsicoanálisis institucional ", en *La intervención institucional*, México, Folios, 1981.

- (1992). *La sociedad no es una familia*. Buenos Aires, Paidós, 1993.

Morin, E. (1977). *El método. La naturaleza de la naturaleza*. Madrid, Cátedra, 1981.

Pichon Riviere, E. (1970). *El proceso grupal*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1980.

Rousillon, R. "Espacios y prácticas institucionales. La liberación y el intersticio". En *La Institución y sus instituciones*, R. Kaës y otros. Buenos Aires, Paidós, 1993.

Schvarstein, L. *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*. Buenos Aires, Paidós, 1998.



8. LOS APORTES DE ESTUDIOS EMPÍRICOS CUANTITATIVOS[18]

Isidoro L. Felcman

La cultura organizacional como conjunto de presunciones básicas: los aportes de Edgar Schein.

Si bien hay muchas definiciones disponibles de cultura organizacional basadas en conceptos centrales tales como: regularidades de comportamiento, lenguajes, rituales, normas, valores dominantes aceptados, filosofia empresaria, reglas de juego para progresar en una organización, ambiente/clima organizacional, es posible sostener que todas ellas son reflejos de la cultura organizacional pero no su esencia.

Edgar Schein ("La cultura empresarial y el liderazgo", Plaza y Janes Editores, Barcelona, 1988) afirma que el concepto de cultura organizacional debe reservarse para el nivel más profundo de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una organización, las cuales operan inconscientemente y definen la visión que dicha organización tiene de sí misma y de su entorno.

Schein brinda una definición de cultura que reproducimos a continuación: "cultura es un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna-, que hayan ejercido influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas".

Tales presunciones deben distinguirse de los "artefactos culturales" y de los "valores" en la medida que éstos son manifestaciones superficiales de la cultura, pero no la esencia misma de ella.

Ya es bastante conocido el esquema de Schein sobre niveles de la cultura: artefactos como manifestaciones visibles, valores como preferencias orientadoras del comportamiento, presunciones básicas en la inconsciencia colectiva organizacional.

Schein sostiene que cuando la solución que encara un grupo humano organizado sirve de manera repetida, a la larga dicha solución queda asentada. Lo que al principio fue una hipótesis apoyada solamente por un presentimiento o un valor, llega a ser gradualmente entendida como una realidad.

---

[18] Marzo de 1999



Finalmente, se termina creyendo que la naturaleza actúa realmente de ese modo; a lo largo del tiempo los comportamientos repetitivos se convierten en valores y éstos en presunciones básicas.Una vez que una presunción básica se arraiga firmemente en un grupo, sus miembros considerarán inconcebible una conducta basada en alguna otra premisa. Las presunciones básicas son inconfrontables e indiscutibles.

Siguiendo las anteriores definiciones de Schein, abordaremos ahora como estudiar empíricamente la cultura organizacional y, más en particular, como hacerlo siguiendo métodos cuantitativos.

Estudios empíricos cuantitativos de culturas organizacionales I: cultura organizacional como "programa mental". Los aportes de Geert Hofstede.

Alguien que ha desarrollado una vasta actividad de investigación empírica cuantitativa sobre culturas organizacionales es Geert Hofstede (Culture's Consequences - International Differences in Work-Related Values, Sage Publications, Londres, 1980), quien afirma que los sistemas sociales pueden existir solo porque el comportamiento humano no es azaroso. En tal sentido desarrolla el concepto de "programa mental": suponemos que una persona dispone de un programa mental estable en el tiempo que lo conduce a adoptar similares comportamientos ante similares situaciones.

Al igual que las presunciones básicas de Schein, los programas mentales no pueden verse (¿podemos ya decir que existe una gran similitud conceptual entre "presunciones básicas" y "programas mentales"?). Lo único que podemos observar son comportamientos, palabras o hechos.

Esto significa que cuando observamos comportamientos **suponemos** que ellos estan relacionados con programas mentales que los determinan. Este tipo de inferencia no es única de las ciencias sociales; por ejemplo, en física el concepto de "fuerza" es inferido de sus manifestaciones visibles en el movimiento de los objetos.

La gran dificultad que tenemos los que nos dedicamos a la investigación en ciencias sociales, es que la relación entre una manifestación visible del comportamiento y el concepto vinculado al mismo no existe en un sentido absoluto: es definida por el propio analista/investigador.

En la investigación empírica sobre cultura organizacional, estamos permanentemente a la búsqueda de una tríada de **"conceptos-indicadores-vínculos entre ambos"** capaces de describir adecuadamente programas mentales; llamamos a ésto operacionalizar conceptos. O dicho de otro modo, tenemos que encontrar fenómenos observables a partir de los cuales el concepto pueda ser inferido (algunos dirían "medido").



En algunos tipos de investigación esto conduce a mediciones cuantitativas, en otros a mediciones cualitativas; pero en todos los casos cualquier operacionalización de un programa mental debe encontrar manifestaciones visibles de comportamiento.

Dicho comportamiento puede ser "provocado" o "natural" (es decir con o sin intervención del analista) y también verbal (palabras) o no-verbal (hechos). Combinando estos dos criterios clasificatorios surge un esquema de cuatro combinaciones metodológicas posibles.

Según Hofstede (y este criterio es compartido también por Schein), el mejor método para estudiar culturas organizacionales consiste en utilizar más de un enfoque simultáneo de operacionalización y buscar la convergencia entre dichos enfoques.

A este método se lo denomina "triangulación", concepto importado a las ciencias sociales desde la navegación aérea y espacial.

En tal sentido, mientras Schein se inclina más por la utilización predominante del método natural y las entrevistas en profundidad, Hofstede desarrolla una metodología de tipo cuantitativa basada en mediciones provenientes de diferentes informantes (en general datos de encuestas), utilizando a los efectos de validación mediciones basadas estadística descriptiva disponible.

El trabajo de Hostede es monumental. A lo largo de varios años y en dos mediciones longitudinales desarrolladas entre 1967 y 1973, logró compilar una base de datos de 117.000 casos (de 66 diferentes países) pertenecientes a una gran corporacion multinacional que denominó con un nombre de fantasía: Hermes.

Utilizando un esquema metodológico muy afinado y sofisticado, logro identificar y explorar cuantitativamente cuatro dimensiones de cultura organizacional (podríamos asimilarlas a lo que Schein denomina presunciones básicas) y sus múltiples interrelaciones.

Ellas son: **power distance** (distancia de poder que separa a jefes de subordinados) ; **uncertainty avoidance** (tendencia de la gente a eludir/preferir situaciones de incertidumbre) ; **individualism** (describe la relación que predomina entre el individuo y la colectividad en una determinada sociedad) ; **masculinity** (tendencia que existe en grupos humanos a socializar a sus miembros componentes en forma *"asertiva":* carrera, ingresos; o *"nurtural":* cuidado de las relaciones interpersonales, calidad de la interacción con otros, cuidado del entorno físico).

A partir de estas 4 dimensiones y sus múltiples interrelaciones recíprocas, Hofstede realiza un aporte empírico cuantitativo para "mapear" los programas



mentales de grupos humanos que desarrollan una actividad laboral en organizaciones.

Estudios empíricos cuantitativos de culturas organizacionales II: cultura organizacional como "resolución de dilemas". Los aportes de Trompenaars y Hampden-Turner

Los referidos autores realizan un aporte metodológico a la investigación empírica sobre culturas organizacionales introduciendo la noción de dilemas.

Los autores sostienen que existen siete valores fundamentales relacionados con la

creación de riqueza (The Seven Cultures of Capitalism, Doubleday, New York, 1993) : formalizar reglas y descubrir las excepciones, construir y de-construir, gestionar comunidades o individuos, internalizar el mundo exterior, sincronizar procesos, elegir entre aquellos que triunfan, promover igualdad de oportunidades.

Cada uno de estos siete valores esconde tras de sí un proceso básico de tensión.

Esta tensión surge porque cada valor tiene implícito un contraste de puntos extremos dentro la misma escala. Los autores sostienen que para una sociedad humana es vital convivir con los extremos, entendiendo que cada extremo lleva naturalmente el comportamiento hacia el otro, en un proceso circular dinámico que promueve la creación de riqueza y el crecimiento.

Por ejemplo, como persuadir a un grupo que el disenso promueve la lealtad entre las personas; como lograr entender que el individualismo emprendedor promueve el crecimiento de las comunidades.

En definitiva, crear un sistema de valores es administrar la tensión de los contrastes; por ejemplo, entre reglas y excepciones, partes y conjuntos. Los autores denominan

a dichas tensiones "dilemas" y descubren a través de la investigación empírica (15.000 casos de managers pertenecientes a más de 40 países; aunque el estudio se concentra en estudiar en particular las culturas de siete países) la existencia de culturas que tratan los contrastes complementariamente (Japon), y otras que lo hacen de una manera fuertemente confrontativa (Francia).

Finalmente, la investigación explora de que forma los siete referidos países/culturas administran siete dilemas organizacionales:

- Universalismo - Particularismo
- Analizar - Integrar



- Individualismo - Comunitarismo
- Comportamiento orientado hacia adentro- hacia afuera
- Tiempo como secuencia - tiempo como sincronización
- Status adquirido - status adscripto
- Igualdad - Jerarquia

La metodología empleada consiste en poner a managers de diferentes países frente a dilemas que los obligan a tomar partido por un extremo u otro. Por ejemplo, "cuando Ud. toma un nuevo empleado que es lo que más le importa: ¿que su perfil sea compatible con el grupo? ó ¿que disponga de los conocimientos, habilidades y antecedentes adecuados para el puesto? Su respuesta lo obliga a elegir una respuesta comunitaria (la primera) o individualista (la segunda)

A través de este tipo de respuestas, podemos descubrir las piedras fundacionales sobre las cuales los respondentes afirman sus sistemas de valores. Aqui también los autores afirman la necesidad de tener cuidado con las metáforas que se utilizan. Para muchos occidentales los sistemas de valores son "piedras fundacionales"; pero para las mayoría de los asiáticos la integridad en sí misma es el punto de partida: ninguna ruptura de la armonía es tolerable, la conectividad es más importante que lo conectado.

Finalmente, los autores destacan la naturaleza circular que tiene la "tensión valorativa". En tal sentido, los dilemas pueden ser vistos no como extremos opuestos de una misma escala, sino como puntos de partida que de manera circular implican al otro extremo dentro de un círculo "virtuoso".

Respecto de los mismos autores debe mencionarse un segundo trabajo "Riding the Waves of Culture - Understanding diversity in global business - Mc Graw Hill, New York, 1998", donde se profundiza lo desarrollado en el primer estudio con (ahora) 30.000 casos incluídos en una base de datos, a partir de los cuales existen elaborados perfiles de cultura organizacional para diferentes países.

Estudios empíricos cuantitativos de cultura organizacionales III: cultura corporativa y productividad organizacional. Los aportes de Daniel Denison.

Daniel Denison ha realizado diversos aportes al estudio empírico de culturas corporativas. El más notorio es el contenido en su libro "Cultura corporativa y productividad organizacional, Editorial Legis, Colombia,1991" donde presenta una investigación para estudiar el impacto que la cultura organizacional tiene sobre el desempeño y la efectividad en el transcurso del tiempo (hay otro estudio más reciente que sigue los mismos lineamientos conceptuales "Towards a Theory of Organizational Culture and Effectiveness", Organization Science, Vol. 6, Nº 2, March, April 1995")



En dichos trabajos Denison plantea una pregunta central: ¿Las organizaciones que tienen una buena organización del trabajo e involucran a sus empleados en el proceso de toma de decisiones, desarrollan mejores performances que las compañías que no lo hacen? De ser así, ¿cuanto mejor y bajo que condiciones?

Para responder a estos interrogantes, Denison desarrolló una encuesta denominada "Survey of Organizations" con un cuestionario standarizado de 125 items que se aplicó a 43.700 respondentes de 34 empresas estadounidenses, a su vez pertenecientes a 25 diferentes industrias.

El diseño de la encuesta presume que ciertos procesos sociales son comunes a todas las organizaciones y tienen una correlación consistente con performance y efectividad organizacional.

Al igual que otros analistas, Denison afirma que utilizar la técnica de encuesta para estudios de cultura ofrece al mismo tiempo ventajas y desventajas.

La fortaleza de la encuesta radica en que el mismo método puede ser aplicado a varias organizaciones de la misma manera. Los resultados proveen una base para la comparación y generalización; por ejemplo, un set de items combinados dentro de un indice de "comunicación" puede indicar que una organización tiene mejor comunicación que otra con menor puntuación en el mismo índice. Esto puede correlacionarse con similares datos cuantitativos sobre performance (por ejemplo: retorno sobre la inversión) y llegar a conclusiones sobre las relaciones existentes entre las mencionadas variables "hard" y "soft".

La debilidad del método de encuesta es que no existe salvaguarda frente a la

sobregeneralización. Afirmar que una organización tiene un determinado puntaje en "toma de decisiones" no necesariamente implica que todas las decisiones en la empresa se tomen siempre de la misma manera. Por este motivo, Denison también se manifiesta positivamente sobre la necesidad de combinar los métodos cuantitativos con los métodos etnográficos, dado que estos últimos enfatizan el caracter único que cada organización tiene: valores y creencias que conforman su cultura.

Siguiendo estos lineamientos metodológicos, el estudio estandariza una serie de indicadores estadísticos que muestran correlaciones entre diversos aspectos de la cultura sobre variables de rendimiento. Al igual que los demás autores ya mencionados, Denison "triangula" el análisis examinando en profundidad 5 de las 34 organizaciones mediante estudios de caso cualitativos.

El estudio concluye que la cultura organizacional tiene estrecha relacion con la efectividad respecto de las compañías estudiadas. Los resultados cuantitativos indican que las medidas comportamentales recogidas en la encuesta pueden ser



grandes mecanismos de predicción de la futura actividad económica de las empresas.

A partir de estos estudios Denison tuvo la posibilidad de sintetizar un modelo de

cultura organizacional y efectividad basado en 4 dimensiones de cultura: compromiso, consistencia, adaptabilidad y misión. En función de ello tiene actualmente estandarizado un método de análisis de culturas organizacionales denominado "The Denison Organizational Culture Survey".

Otros estudios empíricos cuantitativos de cultura organizacionales.

Los estudios cuantitativos de culturas organizacionales no se agotan en la mención de los ya referidos analistas/investigadores. Existen varios otros aportes que por razones de brevedad no se incluyen en este desarrollo; algunos de ellos en contextos latinoamericanos (Elena Granell, "Exito gerencial y cultura - Retos y oportunidades en Venezuela", IESA, Caracas, 1997) y otros en nuestro propio país (Recursos Humanos y Organización, "Base de datos sobre cultura organizacional en Argentina", material sin publicar, Buenos Aires, 1997). Se deja librado al interés de los participantes del Simposio la posibilidad de ampliar esta información.



9. EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL[19]

Edmundo González Zavaleta[20]

Conforme la sociedad se va haciendo más compleja y dinámica, las organizaciones necesitan considerar y tomar en cuenta los factores del medio ambiente, tanto al momento de realizar sus planes, como durante el proceso de toma de decisiones.

Con respecto al papel de las organizaciones en las relaciones que establecen con el medio ambiente existen diferentes puntos de vista:

1. El enfoque de la ecología de la población o selección natural utiliza analogías biológicas para hacer ver que las organizaciones están principalmente determinadas por fuerzas ambientales incontrolables y, por lo tanto, los administradores tienen opciones limitadas y desempeñan funciones relativamente pasivas.

2. La perspectiva de administración estratégica propone que los administradores son los elementos centrales en el cambio organizacional, ya que ellos señalan el curso de acción que debe seguir la empresa y tienen un papel activo en asegurar una buena alineación estratégica entre la organización y su medio. Precisamente la alineación entre la organización y su entorno contempla las siguientes funciones1:

· Analizar las oportunidades y amenazas que existen en el ambiente externo
· Adecuar las capacidades de la organización a las demandas del medio
· Organizar las estructuras y los procesos internos para responder de manera efectiva a los cambios del entorno.
· Llevar a cabo actividades de control para asegurar el logro de las metas

Así, de acuerdo con la perspectiva de la administración estratégica, los administradores deben anticiparse a los futuros cambios del ambiente y desarrollar sistemas adaptables e innovadores para enfrentar cualquier contingencia.

Por otro lado, a fin de comprobar la perspectiva estratégica de la organización, existen algunos estudios2 que han medido la relación entre la administración estratégica y el desempeño de las organizaciones teniendo resultados positivos, uno de los cuales fue el estudio que comparó empresas manufactureras que utilizaron el enfoque de administración estratégica con aquéllas que no lo utilizaron y cuyos resultados mostraron que, en el primer caso, se obtuvo una predicción más precisa de las acciones estratégicas en relación con varios criterios financieros; otro estudio fue realizado en 101 pequeñas empresas y en ellas se encontró que la planeación estratégica tuvo un impacto favorable en su desempeño.

---

[19] En: PROYECCIONES, Publicación electrónica de la División de Administración y Ciencias Sociales de la Rectoría Zona Sur ITESM, Año 2| Número 9| febrero - marzo de 2001.

[20] Profesor de Administración en la Cadena de Valor del Departamento de Negocios y Administración ITESM-Campus Estado de México | Dr. en Administración con especialidad en Organizaciones. UNAM



Asimismo, de acuerdo con los estudios de Miles y Snow [3], se pueden describir cuatro tipos de organizaciones que tienen su propia estrategia para responder al medio y donde hay consistencia entre la estrategia desarrollada, la estructura interna y los procesos de organización. Éstos son:

· Defensores: organizaciones que tienen un reducido ámbito de mercado para sus productos y en las cuales los directivos de primer nivel son expertos en el área operativa pero no tienden a buscar nuevas oportunidades fuera de su ámbito.

· Exploradores: organizaciones que continuamente buscan oportunidades de mercado y por lo regular experimentan con potenciales respuestas a las tendencias del ambiente. Generalmente son las creadoras del cambio, pero debido a su excesiva preocupación por las innovaciones en su producto y en el mercado no son completamente eficientes.

· Analizadores: estas organizaciones operan en dos ámbitos, uno relativamente estable y otro cambiante. En el primero operan de manera rutinaria y eficiente mediante el uso de estructuras y procesos formalizados, y en el segundo los administradores observan muy de cerca a sus competidores para obtener nuevas ideas adoptando las más promisorias.

· Respondientes: organizaciones en las que los administradores frecuentemente se dan cuenta de cómo el cambio y la incertidumbre afectan a los ambientes de su organización, pero no son capaces de responder eficientemente debido a que carecen de una relación consistente entre estructura y estrategia.

Por tanto, uno de los beneficios más importantes de la administración estratégica para la empresa es que le proporciona consistencia en la acción, ya que todas las unidades organizacionales trabajan en función de los mismos objetivos y ponen en práctica estrategias genéricas y específicas.

---

1. HITT, Michael; IRELAND, Duane; and HOSKISSON, Robert (1998), Strategic Management, South- Western College Publishing, USA, pp. 5,6. WRIGHT, Peter; PRINGLE, Charles; and KROLL, Mark (1992), Op. Cit., p. 4.
2. BYARS,Lloyd; RUE, Leslie; and ZAHARA, Shaker (1996), Op. Cit., pp. 23-24.
3. KAST, Fremont y ROSENZWEIG, James (1992), Op. Cit., pp. 152-153.



10. MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Isidoro Felcman[21]

1. Cultura organizacional: definición y ejemplos.

Cultura es un modelo de presunciones básicas -inventadas o descubiertas por una organización para resolver sus problemas- que ejercen influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir tales problemas"(1).

Este "modo de ver" las cosas que pasan en una organización tiene *manifestaciones visibles*: como vestimos en el trabajo; como nos dirigirnos a nuestro jefe o a nuestros colaboradores; la forma en que se distribuye el espacio físico (quien tiene la oficina que mira a la plaza, baño privado y piso alfombrado?)

Pero también hay *manifestaciones no visibles* de la cultura, que residen en dimensiones profundas, inconscientes, y fuertemente condicionantes del comportamiento: son reglas no escritas e incuestionables sobre lo que "esta bien y esta mal". "En esta organización quedarse después de hora garantiza el ascenso"; "en este Departamento hay que consultar antes de decidir"; "en este Ministerio preferimos a los jefes lo más lejos posible"; "nos gusta trabajar en ambientes rutinarios sin demasiados desafíos, nos gusta hacer las cosas como las venimos haciendo desde hace años"; "primero hay que hacer el trabajo, el usuario debe esperar"; "todos nosotros formamos parte de una gran familia; debemos protegernos los unos a los otros".

Schein afirma que cuando la solución sirve de manera repetida, a la larga ella queda asentada y se convierte en una realidad sin discusión; se termina creyendo que la naturaleza actúa realmente así; con el tiempo los comportamientos repetitivos se convierten en valores y éstos en presunciones básicas. Cuando una presunción se arraiga en un grupo, sus miembros considerarán inconcebible una conducta basada en alguna otra premisa (2).

Estas presunciones son muchas veces origen del fracaso para muchas organizaciones que no supieron descubrirlas y cambiarlas a tiempo: "en esta empresa (una ex empresa estatal), lo más importante es el bienestar de nuestra gente; somos una gran familia, y nosotros como funcionarios del Estado (lo mismo opinaban los sindicalistas de la época) debemos preservar estos valores básicos. Yo defendere siempre este valor básico" (agregado nuestro: la verdadera clientela, aquella que recibía el servicio de esta ex empresa estatal, decidió con su voluntad popular eliminarla de los planteles del estado, votando y apoyando luego un programa de privatizaciones)

2. Por que debemos cambiar la cultura organizacional?

[21] Lic. en Administración – Contador Público. Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular Asociado. Administración Pública Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.



Durante el último medio siglo el paradigma organizacional predominante enfatizó la importancia de la racionalidad. En función del mismo, lo central para el éxito es orientar a las organizaciones tomando como punto de partida su estrategia (visión, misión y objetivos), y alinear el resto de las variables organizacionales a la misma; muy especialmente el diseño de la estructura organizacional. Varios de estos enfoques popularizaron los conceptos de "estrategia-estructura" (3)

Hoy día descubrimos que en muchas organizaciones, la visión orienta en un sentido y la cultura apunta en sentido contrario. La metáfora del juego popular denominado "cinchada" es un buen ejemplo de lo que tratamos de decir.

Existen experiencias documentadas (4) que muestran de que manera, mientras la Dirección Superior esta empeñada en impulsar programas de "empowerment" mediante grupos celularizados autogestivos y toma de decisiones sin intervención de la supervisión, la cultura orienta la acción en un sentido contrario, y según una presunción básica opuesta: "a nosotros se nos paga para hacer, no para decidir". No es suficiente alinear a la organización y su estructura detrás de una visión compartida; en procesos de cambio, también parece central alinear la cultura a los objetivos de la organización.

En este sentido, los procesos de Reforma del Estado parecen haber enfatizado mas el concepto de estrategia que el concepto de cultura organizacional. Es difícil observar desde el paradigma mecanicista ejes estratégicos que muestren la necesidad de operar sobre las variables culturales en procesos de cambio dentro de la Administración Publica. Una rápida recorrida por los programas de Reforma del Estado encarados en Argentina de la ultima década (también se puede extender esto a periodos anteriores) muestran, desde su misma concepción conceptual e ideológica, la no consideración de variables asociadas a la cultura organizacional publica.

3. Como cambiar la cultura organizacional: el diagnóstico como primer paso.

El cambio de la cultura organizacional en la Administración Publica requiere como primer paso claridad en el diagnóstico. Diagnostico es la primera etapa del proceso de cambio. En esta investigación quisimos realizar algunos aportes empíricos al diagnostico de culturas organizacionales publicas. Veremos ahora los elementos básicos del marco conceptual que hemos utilizado para el diagnostico.

El marco conceptual toma como punto de partida los conceptos centrales del utilizado por Edgar Schein para describir e interpretar culturas organizacionales.

En tal sentido, Schein distingue tres elementos: artefactos culturales,



valores y presunciones básicas, e introduce a partir de allí el concepto de niveles de la cultura organizacional.

Siguiendo entonces a Schein (5), éste afirma que el mayor peligro cuando se trata de entender cultura, es sobresimplificar el concepto. Es tentador (y en cierto sentido también valido) decir que la cultura es “la manera que tenemos aquí de hacer las cosas”, el conjunto de ritos y rituales que existen en nuestra organización, el clima organizacional, el sistema de recompensas, los valores básicos que se sostienen, y conceptos similares. Todas estas son manifestaciones de la cultura; sin embargo, una mejor manera de pensar acerca de la cultura es darse cuenta que existen diferentes niveles de cultura organizacional. La idea central es profundizar nuestro conocimiento y administrar los niveles mas profundos de ella.

Schein utiliza un esquema destinado a ilustrar la existencia de niveles. Veamos a continuación dicho esquema:

Estos tres niveles de la cultura organizacional van desde lo mas visible hasta lo verdaderamente tácito e invisible. Desarrollamos una breve caracterización de cada uno de ellos por separado, siguiendo en general las definiciones y ejemplos que Schein proporciona (6).

a. Nivel 1: artefactos culturales

El nivel mas sencillo de observar cuando se ingresa a una organización es el de los artefactos: todo lo que se puede ver, oir, sentir y tocar a medida que uno va circulando por el espacio físico organizacional.

El espacio físico es uno de los artefactos de mayor evidencia. Nótese las diferentes reacciones que distintas personas tienen frente a la distribución del espacio, la disposición de los muebles, la existencia de espacios reservados y públicos, las puertas que en un ámbito laboral permanecen abiertas o cerradas.

Estas manifestaciones evidentes son fáciles de detectar. Surgen a primera vista y un observador entrenado suele percibirlas rápidamente.

En ciertas organizaciones la gente esta permanentemente en reuniones, no hay paredes o puertas cerradas, la vestimenta es informal. Inmediatamente se tiene la sensación de estar dentro de organizaciones en acción. En otras, todo se desarrolla en un ambiente formal; se tiene la sensación de estar en una organización donde todo es deliberadamente programado, la gente se oculta detrás de paredes, se habla en voz baja, todos los movimientos son lentos.

Al observador puede atraerle un tipo de organización u otra; mas aun, el observador puede llegar a pensar que ambas organizaciones tienen diferentes culturas. Pero hay que ser cuidadoso; todo lo que podemos saber hasta aquí es que cada una de ellas tiene formas particulares de presentarse frente a los demás, y de generar interacción entre sus miembros y con terceros. Lo que no podemos saber es que significado tiene todo ello.

En otras palabras, al nivel de los artefactos la cultura es muy clara y tiene un impacto emocional inmediato. Pero no podemos saber porque los miembros de una organización se comportan de la manera que lo hacen y porque cada organización se construye de la manera que la vemos a través de las manifestaciones evidentes. En definitiva, resulta difícil descifrar que es lo que realmente esta pasando.



Para poder hacer esto ultimo, es necesario identificar informantes calificados que pertenezcan a la organización e indagar en profundidad sobre las cosas que nosotros, como observadores externos, vemos y sentimos. Eso nos lleva inmediatamente al segundo nivel de la cultura: el de los valores.

b. Nivel 2: valores expuestos

La indagación en profundidad comienza habitualmente por aquello que la organización valora. Porque hacemos lo que hacemos? Estas cuestiones deben ser indagadas especialmente acerca de aquellos artefactos que llaman la atención o que resultan inconsistentes con lo que debiera esperarse.

Para satisfacer estos propósitos es necesario identificar lo que los antropólogos denominan “informantes calificados”, y depender fuertemente de los datos que estas entrevistas pueden aportar.

Si bien es nuestra intención estudiar las culturas organizacionales con la profundidad que propone metodológicamente Schein, en esta primer etapa de la investigación que hemos considerado exploratoria, utilizamos un enfoque metodológico diferente al que propone Schein; veremos esto mas adelante.

Lo que hay que entender en este segundo nivel, son los así denominados “valores expuestos”. En los casos de algunas organizaciones nos enteraremos que se prefiere trabajar en equipo y las decisiones deben tomarse teniendo en cuenta el punto de vista de aquellos que van a implementarlas. Por consiguiente, aquí será necesario crear canales de comunicación franca y abierta, para que cada uno pueda comunicarse libremente con cualquier otro.

Nos podremos enterar también que estos valores fueron alguna vez impuestos por lideres que dejaron una fuerte impronta en la cultura. Seguramente tendremos también acceso a documentación que describen algunos de estos valores: integridad, ética, orientación a los usuarios, calidad de servicio, etc.

En otras organizaciones, en cambio, identificaremos que existen valores de privacidad porque las decisiones que deben tomarse son de alto valor oportunístico.

Cualquier filtración puede llevar al fracaso de la estrategia planteada. En estas organizaciones la información circula de manera restringida, las reuniones son formales y están destinadas a facilitar que los directores anuncien las decisiones que deberán luego implementarse en el resto de la organización. Ahora bien, una vez que las decisiones fueron tomadas, la gente comienza a trabajar en equipo, las comunicaciones se fluidifican, las redes organizacionales funcionan, los clientes/usuarios son tenidos en cuenta.

Habiendo leído mucho sobre cultura organizacional, uno se sentirá tentado a esbozar en este punto una suerte de tipología: la primera entraría en el tipo de organización denominada de “comando y control”; la segunda seria del tipo de organización “chata”, basada en equipos de trabajo, una especie de “network” donde toda la gente se siente personalmente involucrada y con fuerte “empowerment”.

Sin embargo, Schein recomienda no ceder a esta segunda tentación (7). No hemos llegado aun al nivel de comprensión mas profundo de la cultura. Las tipologías son a esta altura desorientadoras. Porque lo único que pudimos saber hasta ahora es que si bien los artefactos que utilizan ambas organizaciones son



diferentes, los valores expuestos que sostienen son bastante similares.

Como es posible semejante inconsistencia? Schein agrega una cuestión adicional: en algunas organizaciones veremos que existen inconsistencias entre artefactos y valores. Hay organizaciones que establecen que lo mas importante es el cliente/usuario (valor expuesto) ; sin embargo, en varias de esas mismas organizaciones es difícil descubrir artefactos que hagan mas fácil la relación con dicho cliente/usuario (la Dirección General Impositiva es un buen ejemplo de ello)

Lo que estas inconsistencias nos están diciendo, es que existe un nivel mucho mas profundo de pensamiento y percepción que esta conduciendo el comportamiento visible. Mas aun, es posible que este nivel revele nuevas inconsistencias esta vez con el nivel de los valores expuestos. Por consiguiente, si queremos entender con claridad la cultura organizacional, tenemos que intentar descifrar este ultimo nivel.

c. Nivel 3: presunciones básicas compartidas

Para entender el nivel mas profundo de la cultura organizacional, es necesario introducir un eje histórico de análisis. Siguiendo este eje de la historia organizacional, descubriremos cuales fueron los valores, creencias y presunciones básicas que los fundadores y lideres clave impusieron y que a lo largo del tiempo se fueron convirtiendo en "verdades incuestionables".

Schein dice que la cultura organizacional se va formando a partir de la acción exitosa de estos lideres clave. Las organizaciones son creadas por lideres y pequeños grupos que inicialmente imponen sus propias creencias y valores a sus seguidores. Si estos valores están fuera de lo que el contexto organizacional tolera, ninguna cultura se forma.

Pero suponiendo que dichos valores condujeron a lo largo de la historia a un fortalecimiento organizacional y a éxitos en el terreno de la acción, los seguidores comienzan a creer que dichos valores son funcionales para el éxito. Con el tiempo, dichos valores se toman como "dados", se vuelven incuestionables, se convierten en verdaderos axiomas que orientan el comportamiento. Se trasforman en presunciones básicas.

En otras palabras, la esencia de la cultura es estos valores tácitos compartidos que el tiempo ha convertido en presunciones básicas. Es importante recordar que son el resultado de un proceso de aprendizaje compartido. Comenzaron siendo las creencias de los lideres, pero se transformaron en compartidos una vez que los miembros de la organización descubren que siguiendo dichos valores la organización se fue volviendo exitosa. Si esto es así, y pudimos comprobarlo a lo largo del tiempo, terminamos creyendo que seguir estos valores debe "estar bien".

Finalmente, para entender una cultura organizacional debemos ser capaces de "desenterrar" las presunciones básicas que están operando, aun cuando ellas están fuera de la conciencia de los miembros de la organización. Ello es así porque dichas presunciones básicas son tomadas como incuestionables.

Por eso decimos que las presunciones básicas requieren adentrarse en lo que la organización tiene de "invisible"; algo parecido a lo que algunos denominan el "inconsciente colectivo organizacional" (8 Felcman Simposio)

4. Implicancias para el cambio organizacional



Considerar la cultura desde este punto de vista tiene implicancias profundas, muy especialmente pensando en el cambio organizacional, en la Reforma del Estado. En un primer sentido, comenzamos a darnos cuenta que la cultura es tan estable y difícil de cambiar porque representa el aprendizaje acumulado de un grupo.

Por otro lado, también nos damos cuenta que la cultura es esencialmente invisible. La cultura debe ser vista como un conjunto de modelos mentales compartidos: sus miembros no pueden decirnos que es, de la misma manera que (aceptando la metáfora) los peces no podrían decirnos (si hablaran) que es el agua (9).

Otra cosa importante es que el analista comienza a percibir que no hay culturas “correctas” o “incorrectas”, “buenas” o “malas”, excepto en aquello que la organización requiere o su contexto le permite. Por consiguiente, las culturas muchas veces van a “contramano” de las modas.

Hoy ida parece ser esencial diseñar organizaciones aplanadas, con fuerte empowerment y discrecionalidad decisoria entre sus miembros componentes (algo de lo que algunos autores denominan “espíritu empresario” en el mas puro sentido Schumpeteriano). Desde estas paginas introductorias no sabríamos como justificar este diseño en organizaciones cuya cultura exige fuerte acatamiento a normas reglamentarias vigentes (por ejemplo la organización de la Justicia).

5. Algunas adaptaciones al marco conceptual básico; incorporación de otros enfoques

El marco conceptual de Schein ha sido tomado como base de esta investigación. Sin embargo, hemos realizado algunos aportes adicionales y modificaciones en función del aporte de otros autores.

Una de dichos aportes tiene que ver con aspectos conceptuales. En efecto, esta investigación considera un nivel de cultura organizacional adicional que denominaremos “Tipos Culturales”, que surge de trabajos de investigación realizados por Ralph Kilmann y otros (10) ; describiremos este nivel de cultura organizacional mas adelante.

Otro aporte considera la identificación de los valores expuestos a partir del planteo conceptual y empírico de Geert Hofstede (11) ; también desarrollaremos las pertinentes descripciones de este planteo en párrafos venideros.

En cuanto a lo metodológico, nos hemos alejado momentáneamente del planteo cualitativo de Schein para aproximarnos mas a la metodología cuantitativa de Hofstede. Es nuestra intención profundizar este primer diagnostico con posteriores acciones de indagación cualitativa, siguiendo las recomendaciones de Schein.

Sin embargo, y a los efectos de ir realizando aproximaciones sucesivas, hemos concentrado nuestros primeros esfuerzos en metodologías de tipo cuantitativo, y dando a esta primera etapa de la investigación un carácter exploratorio, con fuerte énfasis en la formulación de hipótesis a ser validadas en futuros trabajos.

Vemos a continuación como queda constituido el marco conceptual luego de la aludida reelaboracion

1. Marco conceptual modificado



Tomando en consideración los aportes de Kilmann, Hofstede y otros, hemos construido un marco conceptual ad-hoc para esta investigación, en virtud del cual consideramos a la cultura organizacional segmentada en tres niveles de análisis.

Siguiendo ahora este esquema, veremos en particular cada uno de los niveles finalmente planteados.

1. Valores laborales (work values)

El tratamiento conceptual de valores laborales lo hemos realizado siguiendo los aportes teóricos y empíricos de Geert Hofstede. Reproduciremos a continuación, con ciertos agregados nuestros, algunos de los principales conceptos del referido autor (12).

Dice Hofstede que los sistemas sociales existen porque el comportamiento humano no es azaroso: las personas disponen de un programa mental estable en el tiempo que conduce a adoptar similares comportamientos ante similares situaciones.

Los programas mentales no pueden verse; solo podemos observar comportamientos, palabras o hechos. Luego **suponemos** que ellos están relacionados con programas mentales que los determinan.

Nuestro trabajo como analistas es buscar una relación válida entre unos y otros, construir buenos “termómetros” para medir la “temperatura” organizacional. Los indicadores se obtienen utilizando herramental apropiado: análisis factorial, análisis de correlación y regresión, metaanálisis, análisis de contenido.

Algunos estudios emplean mediciones cuantitativas utilizando cuestionarios y encuestas; otros mediciones cualitativas basadas en entrevistas individuales o grupales en profundidad, relevamiento de historias de vida, identificación de metáforas.

Pero ambos enfoques deben utilizarse simultáneamente y apuntar al mismo objetivo: encontrar manifestaciones visibles de comportamiento relacionadas con un programa mental (13 ver Felcman Simposio).

Que son los valores laborales (work values) ? Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros (14).

Dado que nuestros valores han sido programados en forma temprana en nuestras vidas, ellos son no racionales; o por decirlo de otro modo, ellos determinan nuestra definición subjetiva de racionalidad.

Nuestros valores están mutuamente interrelacionados y forman un *sistema de valores o jerarquía*. Sin embargo estos sistemas no necesariamente existen en un estado de armonía. Por ejemplo, mucha gente sostiene simultáneamente valores conflictivos como pueden ser “libertad” e “igualdad”.

Nuestros programas mentales (tal el caso de actitudes y creencias) incluyen dentro de si un componente valorativo. El ser humano es en esencia un animal valorativo y ello se pone de manifiesto prácticamente en todos sus comportamientos cotidianos.

Los valores tienen intensidad y dirección. Matemáticamente hablando, los



valores tienen tamaño y signo; pueden ser representados por flechas a lo largo de una recta. Si sostenemos un valor, esto significa que la cuestión involucrada tiene cierta relevancia para nosotros (intensidad) y que también identificamos ciertos estados como buenos y otros como malos. Por ejemplo, en algunas sociedades primitivas, la “brujería” era un valor relevante y bueno; en el Medioevo era relevante y mala. Contemporáneamente, para muchos de nosotros es simplemente irrelevante (15).

Para este estudio hemos empleado 21 valores laborales (muchos de los cuales fueron utilizados en los estudios de Hofstede: ingresos, estabilidad, tiempo libre, buena relación con el jefe, empleabilidad, aprendizaje, desafío, entre otros), que nos permiten obtener perfiles socioculturales de las poblaciones bajo estudio.

A su vez, este conjunto de valores puede ser agrupado en una serie menor de “clusters”. En este sentido hemos empleado un viejo agrupamiento que ha demostrado ser taxonómicamente efectivo: valores básicos, sociales, de reconocimiento y de autorrealizacion (16). Cabe aclarar que en esta investigación estamos utilizando este agrupamiento solo a los efectos taxonómicos, dado que los aportes teóricos y empíricos de los autores citados han sido fuertemente cuestionados en cuanto a su validez y universalidad.

1. **Valores laborales básicos**: 1.1-mejora de ingresos, 1.2. estabilidad laboral, 1.3-ambiente físico agradable y 1.4- estrés.
2. **Valores laborales sociales**: 2.1buena relación de trabajo con el jefe, 2.2-cooperación grupal y 2.3-tiempo libre.
3. **Valores laborales de reconocimiento**: 3.1-crecimiento en su carrera; 3.2-empleabilidad; 3.3- valorización de su trabajo; 3.4- ser consultado por su superior; 3.5- trabajar en una institución importante.
4. **Valores laborales de autorealización**: 4.2-que el trabajo de uno sea importante para la institución; 4.2- trabajo creativo; 4.3-que el trabajo implique tareas desafiantes; 4.4-libertad en el ejercicio de las tareas; 4.5-que el trabajo de uno sea importante para la comunidad; 4.6-que el trabajo de uno deje una huella; 4.7-el aprendizaje de nuevas tareas y 4.8-que los objetivos estén claramente definidos.

El análisis de valores laborales resulta ser del mayor interés porque permite trazar “mapas valorativos” de las poblaciones bajo estudio. De esta manera podemos describir poblaciones y verificar si estamos frente a grupos de personas con mayor tendencia a autorealizarse en el trabajo (aprender, tener libertad para decidir, realizar tareas desafiantes), o solo trabajan para satisfacer valores básicos (ingresos, estabilidad) ; que grupos son los que mas discriminan sus preferencias valorativas tomando en consideración cada uno de los 21 valores laborales en forma individual, etc.

Las preferencias valorativas son importantes para caracterizar la cultura organizacional y, en cierta medida, verificar la brecha entre preferencias y



posibilidades que la organización brinda en cuanto a su realización. En este sentido, es posible construir un índice de “frustración organizacional” que mida la distancia que hay entre valores requeridos y valores satisfechos.

En esta investigación no hemos trabajado el concepto de “frustración” a partir de los valores, sino tomando en consideración los tipos culturales. Veremos esto mas adelante.

También la estructura de valores puede estar mostrando de que forma una organización “moldea” las preferencias de sus poblaciones o éstas tienen la capacidad de “remoldear” la cultura organizacional vigente.

Esto puede ser de gran relevancia descubrirlo en la Administración Publica, por la eventual existencia de factores organizacionales que generan influencia, y actúan modificando los valores y preferencias que ciertas poblaciones traen como bagaje sociocultural desde sus respectivos contextos de origen.

Algunas hipótesis que animan este estudio apuntan a verificar si la Administración Publica es un fuerte moldeador de cultura o bien, la incorporación de poblaciones con preferencias valorativas diferentes a las tradicionales de la organización, son capaces de modificar la cultura organizacional vigente en el sector publico (recordemos los intentos realizados con la creación de los así denominados “cuerpos especiales”: Administradores Gubernamentales; “intocables” de la Dirección Impositiva; economistas gubernamentales; abogados del Estado; etc.)

Que son los tipos culturales? La construcción de tipos culturales permite estudiar la cultura en 5 variantes: cultura paternalista, apática, anómica, exigente, integrativa (reproducir cuadro) (17)

Paternalista es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Asimismo se asocia una cultura paternalista con el cuidado del bienestar de los miembros componentes de la organización, la lealtad entre la gente y la organización, la receptividad frente a las demandas de los empleados, los altos niveles de seguridad en las funciones, la complacencia hacia la autoridad, el ambiente familiar y amigable y la buena comunicación entre los distintos niveles jerárquicos.

Ejemplos de culturas apáticas se encuentran preferentemente en empresas familiares o empresas de origen familiar. En el sector publico, las ex – empresas estatales pertenecían a este tipo cultural (18 citar Felcman estudio sobre empresarios argentinos y estudio sobre empresas publicas privatizadas)

Tanto la **cultura apática** como la **cultura anómica**, se desarrollan cuando existe una baja orientación a la gente como así también a los resultados.

Los principales indicadores a tener en cuenta para la descripción de una **cultura apática** son: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimacion de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre jerarquías y diferentes sectores de la organización. La cultura apática esta



fuertemente alineada con los modelos de gestión burocráticos. La mayoría de las organizaciones publicas responden a este modelo de gestión y cultura organizacional. También se puede percibir el mismo fenómeno en empresas de gran tamaño del sector privado.

La cultura **anómica** se expresa como sinónimo de desinterés y falta de involucramiento, la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas para premiar los éxitos, la poca seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada principalmente en evitar el despido. Es fácil observar la existencia de culturas anómicas en aquellas organizaciones que están sujetas a cambios traumáticos. Una reducción de personal, un rediseño de la estructura organizacional, una política masiva de despidos, una privatización, una fusión o una venta.

Exigente es aquella cultura en la cual se hace hincapié en un vinculo laboral que podríamos calificar de demandante e inflexible, esencialmente basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. De este modo se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades de los otros. Se prioriza la eficiencia y los aportes individuales, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce, y se colocan un especial énfasis especial en los resultados. Los sistemas de premios y castigos se establecen en base al cumplimiento de objetivos, poniéndose el acento en una fuerte remuneración variable que contemple el grado de cumplimiento de los objetivos fijados. Este tipo de culturas puede observarse con mayor frecuencia en empresas del sector privado que tienen fuertemente instalado un modelo de gestión por objetivos y resultados. La tendencia a implementar este tipo de modelos se esta actualmente generalizando, a partir de ciertas experiencias juzgadas exitosas. En la Administración Publica se pueden registrar algunas experiencias e intentos de instalar modelos de gestión por objetivos en reemplazo del tradicional modelo de gestión por normas (19 citar Felcman La Reforma del Estado).

Finalmente, la **cultura integrativa** supone una adecuada combinación entre altos niveles de orientación a la gente y altos niveles de orientación a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna fluida y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Se trata de aprender de los errores más que de castigarlos y de sacar provecho de los conflictos. Varios autores han enfatizado la necesidad que los contextos turbulentos e inciertos generan en cuanto a disponer e instalar modelos organizacionales mas dinámicos, inteligentes, basados en la cultura del aprendizaje (20). Existe además un vasto desarrollo de tecnologías de gestión asociadas a estos nuevos modelos, que al decir de Peter Senge podemos denominar organizaciones inteligentes (21).

2. Presunciones básicas



Las presunciones básicas definen los aspectos más profundos, estables y difíciles de modificar en la cultura.

En esta investigación pretendemos trabajar las 4 presunciones de Hofstede (22) : **power distance** (distancia jerárquica que separa a jefes de subordinados) ;

uncertainty avoidance (tendencia eludir/preferir situaciones de incertidumbre) ; **individualism** (tendencia a preferir valores individuales o colectivistas) ; **masculinity** (tendencia a preferir valores *"masculinos":* carrera, ingresos; o *"femeninos":* cuidado de las relaciones interpersonales, interacción con otros, cuidado del entorno físico).

Veamos a continuación algunas definiciones y características de cada una de las presunciones básicas consideradas. Tomaremos la libertad de reproducir algunos párrafos mas salientes de diversas producciones de Hofstede.

Power distance

El power distance o distancia jerárquica, puede definirse como el grado en que los miembros con menos poder dentro de las organizaciones esperan y aceptan que el poder este distribuido de manera desigual.

Partiendo del supuesto de que en toda organización, sea pública o privada, existe al menos un mínimo de desigualdad en la distribución del poder, lo cual es esencial para evitar situaciones anómicas o entrópicas, la dimensión "power distance" nos permite medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional.

En términos generales podemos decir que en las organizaciones que presentan bajos niveles de Power Distance la relación subordinado – jefe tiene una característica de mayor equilibrio en la distribución de poder.

Cuando ello sucede, comienzan a desarrollarse expectativas por parte del subordinado de ser consultado por parte de su jefe en diversos aspectos vinculados a la toma de decisiones y, paralelamente, en la baja existencia de privilegios discriminatorios como puede ser el caso de símbolos o indicadores de status en favor de quien detenta la autoridad. El ideal de superior que se desprende de esta relación es el jefe democrático o integrativo.

En contraposición a esto ultimo, en aquellas organizaciones donde existen altos índices de Power Distance hay una gran dependencia de los niveles jerárquicos mas bajos respecto de los mas altos. En estos casos, los subordinados esperan que las decisiones se tomen discrecionalmente por parte de sus superiores. Existen privilegios y símbolos de status conforme el grado de jerarquía. El ideal de superior corresponde al tipo autocrático benevolente o paternalista.

En la mayoría de las organizaciones las relaciones de poder se traducen en un sistema formal de jerarquías. El supuesto del cual se parte es que un jefe y un subordinado pueden percibir esa relación



jerárquica formal de distinta forma, de acuerdo a la presencia de factores objetivos (el historial de la relación, el grado de especialización de jefes y empleados) y subjetivos (vinculados a aspectos psicológicos y de personalidad).

En última instancia el power distance está estrechamente vinculado con el sistema de valores y tipos culturales anteriormente definidos.

También Hofstede (23) menciona la importancia que para el índice de Power Distance tienen los procesos formativos tempranos de los “programas mentales” de quienes, en edad adulta, van a trabajar en organizaciones.

De esta manera, la formación recibida en el seno de la familia nuclear y posteriormente en la escuela, son factores determinantes del “programa mental” que cada uno de nosotros tiene trazado sobre las relaciones de poder y el ideal del jefe.

Existen estudios que muestran relaciones interesantes entre el origen sociocultural de la gente y sus programas mentales sobre las relaciones de poder (24 mencionar RHO estudio del año 97).

En este sentido, esta comprobado que aquellos que provienen de niveles socioeconómicos mas elevados y han recibido mayor nivel de instrucción, tienden a generar preferencias por niveles bajos de power distance (25 Hofstede). Lo contrario sucede con los que provienen de los niveles socioeconómicos menos acomodados y tienen bajos niveles de instrucción, que en general forman parte de poblaciones educadas/formadas en ambientes mas autoritarios. El ideal, en consecuencia, viene asociado con una imagen de jefe autoritario y/o paternalista. Los índices de power distance tienden a ser altos.

Uncertainty Avoidance (control de la incertidumbre)

Mediante la presunción básica denominada Uncertainty Avoidance (control de la incertidumbre) podemos inferir el grado o nivel de tolerancia que las personas tienen frente a situaciones de incertidumbre.

Debemos tener en cuenta que el concepto de “incertidumbre” ha cobrado central importancia dentro de la teoría de las organizaciones. La expresión “control de la incertidumbre” surge en la literatura organizacional a partir de las contribuciones de James March (26) que identificaron este concepto en sus estudios sobre organizaciones estadounidenses.

No obstante, las formas de tratar la incertidumbre forman parte de cualquier organización de cualquier país. Como seres humanos, debemos enfrentar el hecho de no saber lo que va a ocurrir mañana: el futuro es incierto pero, en cualquier caso, tenemos que vivir con esa realidad.

La incertidumbre extrema genera una ansiedad intolerable. Para hacer frente a la incertidumbre (desconocimiento respecto del futuro) las



organizaciones cuentan con instrumentos diversos dentro de los cuales Hofstede (27) destaca: la tecnología, las reglas o normas y los rituales.

La tecnología es un instrumento racional vinculado a la automatización de las tareas y la predictibilidad de los resultados. Lo mismo podríamos decir de las reglas o normas, que al establecer secuencialidad y criterios decisorios relativamente uniformes hacen predecible el comportamiento de los miembros de una organización.

Por último los rituales no son racionales y están destinados a mejorar los niveles de cohesión e integración interna. No contribuyen a la reducción de los niveles de incertidumbre, pero sí en la liberación del estrés y la disminución de la ansiedad que produce el desconocimiento del futuro.

El sentimiento de incertidumbre no es exclusivamente personal, sino que se comparte con otros miembros de la sociedad. La incertidumbre se adquiere y se aprende: es parte de la herencia cultural de una sociedad y es transmitida y reforzada por instituciones básicas como son la familia, la escuela y el Estado. Finalmente, se refleja en valores colectivos de una determinada sociedad.

En este sentido también podemos afirmar la existencia de estudios (28 citar encuesta RHO 97 y 00) que muestran a ciertos grupos poblacionales con mayor tolerancia a la incertidumbre que otros. Esto sucede con los niveles socioeconómicos mas altos de la población y las personas con mayor nivel de instrucción; también es característico de las personas jóvenes.

Individualismo

El colectivismo extremo y el individualismo extremo pueden considerarse polos opuestos de una misma presunción básica a la que denominaremos Individualismo.

El individualismo es característico de las sociedades en las que los lazos entre las personas son laxos: cada uno debe ocuparse de si mismo y de su familia cercana. El colectivismo, por el contrario, es característico de sociedades en las que las personas se integran desde su nacimiento en grupos fuertes y cohesionados que continúan protegiéndolas toda la vida a cambio de una lealtad inquebrantable.

Hofstede (29), en el estudio ya mencionado anteriormente, identifico una dimensión de individualismo-colectivismo fuertemente asociada a un grupo de valores relacionado con las siguientes metas laborales:

En el polo *individualista*, Hofstede identifico

Tiempo personal: tener un trabajo que deje suficiente tiempo para la vida personal o familiar

Libertad: tener libertad para planificar la propia tarea

Desafío: tener un trabajo estimulante que permita lograr una sensación de realización personal

En el polo *colectivista*

Formación: tener oportunidades de formación

Condiciones de trabajo: tener buenas condiciones físicas de trabajo

Utilización de las capacidades: utilizar plenamente las capacidades y habilidades propias en el trabajo.

El individualismo-colectivismo es una presunción básica del mayor interés cuando se le analiza en combinación con el power distance, dado que Hofstede



descubrió (a nivel de la comparación de culturas entre países) que existe una fuerte correlación entre individualismo/poca distancia jerárquica y colectivismo/gran distancia jerárquica, con algunos países que constituyen excepciones.

Otros estudios muestran la alta correlación que existe (considerando países) entre individualismo y producto nacional bruto (30)

Masculinidad-Femineidad

Todas las sociedades están constituidas por hombres y mujeres en casi iguales proporciones. Las diferencias biológicas y estadísticas entre los dos sexos son las mismas en todo el mundo, pero sus papeles sociales están determinados solo parcialmente por las limitaciones biológicas. Cada sociedad identifica muchos comportamientos (dejando de la lado la procreación) como mas adecuados para las mujeres o para los hombres, y en muchas sociedades ellos son diferentes.

A pesar de esta variedad, hay una tendencia común en la mayor parte de las sociedades, tanto modernas como tradicionales, en lo que atañe a la distribución de roles sociales según el sexo.

Se supone que los hombres deben preocuparse de mas actividades fuera del hogar: la caza y la guerra en las sociedades tradicionales y su equivalente en términos económicos en las sociedades modernas. Los hombres deben ser firmes, competitivos y duros.

Las mujeres se supone que deben ocuparse mas del cuidado de la casa, de los hijos y la gente en general: deben adoptar los papeles "tiernos" y "nurturales".

Estas distinciones de roles sociales en función del sexo, pueden extenderse al ámbito laboral; en tal sentido, podemos hacer las siguientes definiciones: la masculinidad se refiere a organizaciones en las que los papeles sociales de ambos sexos son claramente distintos (por ejemplo, el hombre debe ser aquel que prefiere el éxito material, mientras que la mujer debe estar preocupada por la calidad de vida, el buen vinculo laboral, la buena relación con el jefe) ; la femineidad se refiere a organizaciones en las que los papeles sociales de ambos sexos se superponen.

Finalmente, el concepto de masculinidad, si bien ha sido definido teniendo en cuenta la distinción de roles que entre ambos sexos existieron en las sociedades mas antiguas y tradicionales, en esta investigación habrá de aplicarse para analizar en que medida las culturas organizacionales y las poblaciones componentes de dichas organizaciones tienen orientaciones "masculinas" o "femeninas"

Para ello, hemos tomado el índice elaborado por Hofstede (31), quien propone la construcción del mismo en base a un conjunto de valores laborales extraído de los 21 a los que hicimos previa referencia.

Ellos son, en el polo *masculino*

Reconocimiento: obtener el reconocimiento que uno merece cuando hace bien su trabajo

Progreso: oportunidad de ascender a puestos mas elevados

Desafío: tener un trabajo estimulante

En el polo *femenino* tenemos



Relación con el jefe: mantener una buena relación con el superior directo
Cooperación: trabajar en un clima de cooperación
Zona de residencia: vivir en un barrio agradable

Adicionalmente, el índice de masculinidad tiene la posibilidad luego de vincularse con otros índices de presunciones básicas. En particular, hacemos referen0cia a la combinación entre masculinidad y control de la incertidumbre.

En este sentido, Hofstede hizo una interesante comparación entre la aludida combinación de índices y los trabajos de investigación realizados por David McClelland, profesor de la Universidad de Harvard, quien en el año 1961 publico un trabajo denominado The Achieving Society (32). McClelland distinguió tres tipos de motivación dominante (en distintos países) : logro, pertenencia y poder.

McClelland pretendía demostrar que la necesidad de logro estaba correlacionada con la tasa de crecimiento económico de un país. Mas allá de este propósito, lo que McClelland denomino "need of achievement" es una medida fuertemente correlacionada con un control de la incertidumbre escaso y más aun, con la combinación de escaso control de la incertidumbre y grado de masculinidad fuerte (33).

Nosotros tomaremos en esta investigación estos conceptos e identificaremos poblaciones con mayor o menor "need of achievement", dado que ello nos permitirá elaborar algunas hipótesis y reflexiones sobre la influencia que este tipo de poblaciones (las que tienen un mayor need of achievement) pueden ejercer sobre procesos de cambio organizacional.

Referencias bibliograficas

1. Schein Edgar; Corporate Culture, Survival Guide, Jossey Bass, San Francisco U.S.A. 1999
2. idem anterior
3. Ver en particular, todos los aportes posteriores a los realizados por Herbert Simon, James March, Henry Mintzberg, y los autores integrantes de la asi denominada escuela estructuralista
4. Ver en particular los trabajos no publicados por Isidoro Felcman y Luis Karpf sobre "Experiencias de Cambio Organizacional", Recursos Humanos y Organización, Buenos Aires, Argentina, años 1997 a 2000
5. Idem referencia (1)
6. Idem referencia (1)
7. Sugerimos profundizar en la bibliografia el concepto de "incongruencia valores – presunciones basicas" siguiendo a Schein, ver referencia (1)
8. Felcman Isidoro, Culturas Organizacionales, los aportes de estudios empiricos cuantitativos, IV Simposio Nacional de Analisis Organizacional, Buenos Aires, Argentina, año 1999
9. Schein Edgar, Organizational Culture and Leadership, San Francisco, Jossey Bass, 1992
10. Kilmann Ralph and Associates, Corporate Transformation, Jossey Bass, San Franciso, 1988
11. Hofstede Geert, Culture´s Consequences, Sage, London, 1980
12. Hofstede Geert, Culturas Organizacionales, Alianza Editorial, Madrid, 1992
13. Felcman Isidoro, mencionado en referencia (8)
14. Hofstede G; mencionado en referencia (11)
15. Hofstede G; mencionado en referencia (12)
16. Maslow A, Motivation and Personality, New York, Harper & Row, 1970
17. Kilmann y otros, Gaining Control of The Corporate Culture, Jossey Bass, San Francisco, 1985
18. Felcman Isidoro, Empresarios Argentinos, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad de Buenos Aires, trabajo no publicado, año 1987 y Felcman Isidoro, Luis Karpf y otros, estudio sobre empresas publicas privatizadas, trabajo de investigacion preparado para



IDEA, año 1994, Buenos Aires, Argentina
19. Felcman Isidoro, Reforma del Estado, editorial Galerna, Buenos Aires, 1992
20. Ver especialmente Kilmann y otros, Making Organization Competitive, Jossey Bass, San Francisco, 1991
21. Senge Peter, La quinta disciplina, Granica, Buenos Aires, 1990
22. Ver referencia bibliografica (11)
23. Idem referencia anterior
24. Recursos Humanos y Organización, Estudio sobre Culturas Organizacionales en Poblacion Argentina, Buenos Aires, 1997 (trabajo no publicado)
25. Idem referencia bibliografica (11)
26. March J and Simon H, Teoria de la Organización, Editorial Ariel, Barcelona, 1966
27. Idem referencia bibliografica (11)
28. Recursos Humanos y Organización, Estudio sobre Culturas Organizacionales en poblacion que trabaja en relacion de dependencia, Buenos Aires, 2000, (trabajo en edicion)
29. Idem referencia bibliografica (12)
30. Idem referencia bibliografica (12)
31. Idem referencia bilbiografica (12)
32. Mc Clelland, The Achieving Society, Princeton, NJ, 1961



11. METODOLOGÍAS CUALITATIVAS E INVESTIGACIONES EN GESTIÓN NOTAS SOBRE EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO

Jorge Walter y Marcos Supervielle[22]

1. Introducción

La metodología cualitativa es usada crecientemente en las investigaciones en gestión. Sin embargo, aún presenta un importante déficit de sistematicidad en los procedimientos de tratamiento de datos y en la forma de presentación y verificación de los resultados.

Dicho déficit afecta a la metodología cualitativa en general (HUBERMAN y MILES, 1991) y, por supuesto, las investigaciones en gestión no son una excepción (LEE, 1998). Su reflejo más evidente es la insuficiente explicitación de la metodología en la mayoría de los trabajos de la disciplina y la tendencia a citar canónicamente ciertos autores, independientemente de su efectiva utilización en la práctica de la investigación (LARSSON y LOWENDAHL, 1996).

El objetivo principal de estas notas es presentar algunos de los textos más recientes susceptibles de ayudarnos a resolver la dificultad estimulando nuestro interés por un recurso más sistemático a esta metodología crecientemente percibida como complementaria de la cuantitativa.

En el primer y segundo puntos nos referiremos respectivamente a las limitaciones en el uso de la metodología cualitativa en las investigaciones en gestión y a algunas de las referencias bibliográficas que más se reiteran. En el tercer punto aludiremos a un enfoque, la etnología organizacional, sobre el cual organizamos un Seminario en la Argentina hace ya más de diez años. El cuarto punto lo dedicaremos a un problema de actualidad, el "empacho tecnológico", para cuyo tratamiento la metodología cualitativa parece particularmente apropiada. Los dos últimos puntos están referidos respectivamente al modo específico de construcción del conocimiento -en espiral- que caracteriza a la

---

[22] Jorge Walter. Doctor en Sociología. Investigador del CONICET. Profesor Asociado de Sociología de las Organizaciones. FCE-UBA, Profesor de Introducción a la Administración de la Universidad de San Andrés.
Miembro del INIDET (Instituto Internacional para el desarrollo de tecnología. Red de Investigadores especializada en transformación y gestión de tecnología)

Dr. Marcos Supervielle. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales e Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Miembro del INIDET(Instituto Internacional para el desarrollo de tecnología. Red de Investigadores especializada en transformación y gestión de tecnología)



metodología cualitativa y a diferentes formas de "hibridación" con la metodología cuantitativa.

Son destinatarios de estas notas los analistas organizacionales en general. Sería interesante, sin embargo, que el texto sirviera en especial, para la mejora de las investigaciones en gestión, y para las tesis de posgrado en la disciplina. En este sentido, nos parece altamente recomendable la traducción del texto de Thomas W. LEE (1998) al cual nos referiremos en varias ocasiones en las páginas que siguen. Un libro similar, producto de una tesis doctoral, fue publicado en Francia un año antes por Frédéric WACHEUX (1997) [23], reflejando la misma preocupación por la difusión y el uso sistemático de la metodología cualitativa en las investigaciones en gestión.

No podemos cerrar esta introducción sin mencionar el texto base sobre la metodología cualitativa en general de DENZIN & LINCOLN (1994), una de las obras fundamentales que están contribuyendo a la codificación y difusión del uso sistemático esta metodología en el medio científico internacional.

1.1. El uso de la metodología cualitativa en las investigaciones en gestión: ¿una "metodología en uso"?

Dados sus objetivos de promover una más amplia aplicación de los métodos cualitativos en la ciencia organizacional y una hibridación de los diseños cuantitativo y cualitativo (tema al cual nos referiremos en un punto específico), Thomas W. Lee se pregunta por la aplicación de la metodología cualitativa en las investigaciones sobre *management* pues "necesitamos saber donde estamos parados para saber donde ir". A continuación resume una investigación reciente (LEE, op.cit., p. 14 y ss.) realizada por LARSSON y LOWENDAHL (1996) que cubrió los artículos publicados entre 1984 y 1994 en los *top ranked management journals*: *Academy of Management Journal*, *Administrative Science Quarterly, Organizational Science y Strategic Management Journal*, identificando 12 estudios cualitativos. Una inspección cuidadosa de los mismos reveló que las justificaciones del diseño metodológico adoptado se apoyaban en muy escasas referencias, entre las cuales se reiteraban apenas tres: en primer lugar, el clásico de GLASER y STRAUSS (1967) sobre *Grounded Theory*; en segundo término, el diseño del estudio de caso sobre velocidad en la toma de decisiones realizado por EISENHARDT(1989) ; en tercer lugar el libro de YIN (1984) sobre metodología del estudio de caso. "Pese al énfasis que las normas de la investigación en gestión ponen en el testeo de la teoría preexistente, 11 de los 12 artículos apuntaban a generar teoría… Adicionalmente, 6 de los artículos eran estudios de caso único, 2 involucraban dos casos y 4 involucraban más de tres casos. Virtualmente todos estos estudios eran longitudinales, promediando 12

---

[23] Este libro, que comparte con el publicado por Lee la preocupación por la codificación de los métodos cualitativos utilizados en las investigaciones en gestión presenta, a modo de ilustración, un interesante estudio sobre un tema de gran actualidad: el aprendizaje individual en las alianzas inter-empresas (WACHEUX 1987: 246-254), que es un verdadero modelo del género.



meses la recolección de los datos, con un rango de variación de 1 a 23 meses" (LEE, op.cit, p. 15).

Lo que Larsson y Lowendhal consideraban más preocupante -señala a continuación Lee- es que las citas se hiciesen únicamente -y eso sucedía particularmente en el caso de Glaser y Strauss- por motivos de legitimación académica, particularmente ante el referato de las revistas, más que por ser una "guía sustantiva para lo que efectivamente había sido hecho". En segundo lugar, consideraban preocupante que los métodos reales de recolección utilizados en los estudios no fuesen explicitados, y consideraban muy llamativo que ello sucediese teniendo en cuenta las fuertes exigencias al respecto por parte de las revistas y el hecho de que la "rica descripción" es una de las razones mayores para optar en primer lugar por la investigación cualitativa. Por último, resultaba también sorprendente la clara diferencia entre -cita implícita de Argryris y Schön- la Metodología "profesada" y la efectivamente "utilizada" por los investigadores organizacionales, a punto tal que se sentían autorizados a acuñar el término *methodologies-in-use*.

En suma -termina Lee- "Larsson y Lowendahl concluyen en que tanto los diseños reales como los invocados por los cientistas organizacionales carecen en gran parte de codificación (…) dado lo cual el propósito mayor de este libro es colaborar para que dicha codificación tenga lugar en las ciencias de la gestión (*management sciences*) ".

1.2. Estudios de caso y comparaciones de casos

La distinción evocada en el subtítulo es establecida por Charles RAGIN (1987), quien diferencia entre "*case-oriented comparative methods" y "variable oriented approach"*. Robert Stake, refiriéndose únicamente a los estudios de caso realizados mediante metodología cualitativa, distingue, análogamente, entre casos intrínsecos (o únicos) e instrumentales. El objetivo de los primeros es captar la singularidad del caso en si, probando relaciones, sondeándolo en relación a diferentes temas; los casos instrumentales se utilizan, en cambio, para comprender un fenómeno o las relaciones dentro de este (STAKE 1994).

El uso instrumental de estudios de caso elaborados mediante metodología cualitativa nos remite a las estrategias de análisis comparativo utilizadas cuando el material de base es de dicha índole. El clásico en la materia es otro de los textos que, junto al de Yin, es "el más citado" por los analistas organizacionales: nos referimos al libro de GLASER & STRAUSS (1967) sobre la *Grounded Theory*[24], acerca de la cual hay abundante bibliografía actualizada (STRAUSS & CORBIN 1994).

[24] Cuyo capítulo clave sobre muestreo teórico fue traducido para su discusión en el Seminario Interno de Metodología Cualitativa del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales a mediados de la década pasada.



En cuanto a los estudios de caso único, además del siempre citado texto de Robert K. YIN (1984, 1994 2ª ed.), nos interesa comentar aquí muy brevemente dos textos más recientes de Robert Stake que hemos tenido oportunidad de presentar en diferentes lugares -en el Seminario Interno de Metodología Cualitativa del CEIL-CONICET y en el curso de metodología del Doctorado en Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA- en colaboración con Pablo Forni. Stake, un especialista en educación, define su enfoque como fuertemente naturalista, holístico, cultural y fenomenológico (STAKE 1994: 236), aportando, principalmente en su libro (STAKE 1995) un sinnúmero de pautas útiles sobre el modo de preparación del trabajo de campo, la elaboración conceptual a partir de la observación, el modo de recolección y validación de la información, el análisis y la presentación de los datos. También proporciona criterios para evaluar la calidad de las propuestas y los informes de estudios de caso, con lo cual ciertamente contribuye a la codificación reclamada por Larsson y Lowendahl.

1.3. Nuevos enfoques: la etnografía organizacional

Nuestra relación con este enfoque está vinculada con el paso por la Argentina de un entrañable amigo, que ya no está con nosotros. Nos referimos a Denis Guigo con quien, en colaboración con Carlos Herrán y Héctor Palomino, organizamos en noviembre de 1987 en la sede de CLACSO en Buenos Aires un recordado Seminario, "Hacia una Etnografía de las Organizaciones".

Ingeniero de la Ecole Politechnique de Paris, Guigo realizaba en esa época en la Argentina el trabajo de campo de su tesis doctoral (dirigida por Michel Berry y Colette Petonet), consistente en tres estudios de casos argentinos: un seguimiento de los equipos de SEGBA que procuraban resolver el problema de los "colgados" en el Gran Buenos Aires; un asombroso estudio sobre la vida cotidiana en un municipio del Gran Buenos Aires (GUIGO, 1991) y el estudio de una innovación tecnológica -el desarrollo de un nuevo proceso- en una planta siderúrgica cercana a La Plata. La tesis, publicada post mortem en Francia (GUIGO, 1994), incorpora un cuarto caso, francés.

En el prefacio del libro Michel Berry, Director de el Centro de Investigaciones en Gestión de la Escuela Politécnica (donde se llevó a cabo un seminario interno sobre el tema), enumera algunas de las dificultades que este enfoque debe enfrentar para "..entrar en una organización y ganar suficiente confianza por parte de sus miembros y poder observar en detalle; para poder volver legibles observaciones que tienden a superar nuestra capacidad de tratamiento; para tomar distancia en terrenos impregnados de la propia cultura; para obtener el apoyo de las instituciones científicas, pues esta vía de investigación es mirada con desconfianza a la vez por los especialistas de las ciencia de gestión y por los etnólogos clásicos..". También menciona su valor: "..¿porqué no estudiar nuestras organizaciones como los etnólogos estudian las sociedades llamadas primitivas, es decir, observando en detalle las prácticas de los hombres, de las



fábricas y de las oficinas pero manteniendo distancia respecto a las normas que las guían? Los planes estratégicos más seductores fracasan, en efecto, a menudo, en el "detalle". Y la magia, uno de los temas favoritos de análisis de la etnología, no está ausente en los discursos y los rituales gerenciales: se habla a menudo de encantaciones para calificar las directivas de los dirigentes o los expertos.."

En la introducción del libro Guigo cita algunas referencias básicas sobre la historia de la antropología industrial que nos parece útil retomar aquí (BURAWOY 1979, COPANS & BERNIER 1986). Un poco al azar, agregaremos a la lista un número especial de la Revista *Le Travail Humain* (Vol. 60, nº 3, 1997) dedicado a Alain Wisner, con una serie de artículos sobre la Antropotecnología, línea de investigaciones sobre transferencia de tecnologías desarrollada por este autor en el CNAM, Conservatorio francés de Artes y Oficios, y un interesante "*review essay*" publicado recientemente por *Qualitative Sociology* (SMITH, 1997) que resume tres estudios de caso: el primero sobre la "organización social de la ética" realizado en el medio hospitalario, otro sobre la cultura del trabajo en los restaurants y el tercero sobre género e identidad en organizaciones alternativas. Mencionemos por último la referencia sobre el tema quizá más consistente para quien desee una introducción más sistemática: el libro de Helen B. SCHWARTZMAN (1993) sobre etnografía en las organizaciones, que posee amplias secciones dedicadas a la metodología.

Concluiremos este punto comentando brevemente un estudio de caso personal (WALTER, en prensa), que si bien no se trató de una observación participante, tuvo varios puntos de contacto con la aproximación etnográfica: la reconstrucción de un proceso de transferencia de tecnología (cuyo objetivo fue el diseño de la ingeniería de detalle de las instalaciones *onshore* -tierra firme- para dos plataformas petroleras que se construían en las costas de Tierra del Fuego, tarea realizada por un equipo binacional compuesto por ingenieros argentinos y franceses), centrándonos en las comunicaciones entre ambas contrapartes a los efectos de entender como se producía el "aprendizaje en cooperación" que permitió resolver problemas técnicos complejos (adaptar la tecnología francesa a las condiciones de implementación que ofrecía el medio industrial argentino). Para efectuar la reconstrucción realizamos una serie de entrevistas varias veces reiteradas inmediatamente después de la realización del proyecto (cuya duración fue de nueve meses). Los ingenieros argentinos fueron entrevistados en la Argentina y algunos de los ingenieros franceses en Francia (la mayoría de los franceses se encontraba ya en el extranjero trabajando en nuevos proyectos). Se trató de entrevistas "muy abiertas .. que dan al informante la oportunidad para contestar en modos y con contenidos que son importantes para él, no para el investigador" (SCHWARTZMAN, 1993: 58), progresivamente centradas sobre los problemas de comunicación con la respectiva contraparte y sobre el modo de solucionarlos en la cotidianeidad del trabajo. Para reconstruir la experiencia nos guiamos por un criterio usual entre los historiadores cuya fuente es la historia oral: en vez de fechas precisas procuramos identificar vivencias concretas



recordadas por los actores como hitos importantes en el logro de un entendimiento mutuo.

En este punto seguramente omitimos mencionar importantes trabajos de etnografía organizacional realizados con posterioridad al Seminario de 1987, al igual que referencias internacionales significativas. Son bienvenidas las referencias, síntesis y comentarios que nos ayuden a colmar el vacío.

1.5. Nuevos problemas: el empacho tecnológico

Alain Charles MARTINET (1990) afirma que la reflexión epistemológica sobre las ciencias de gestión es algo nuevo en Francia, siendo su libro el primero a abordar explícitamente esa cuestión en su país.

El objetivo de Martinet es invitar a los autores de la disciplina -y cita aqui a Edgar Morin -a "reflexionarse, reconocerse, situar, problematizar" (MORIN, 1986: 23-25), dada la "…necesidad casi permanente de explicitación de los presupuestos, los fundamentos teóricos y doctrinales, de desvelamiento de los modelos implícitos de lo humano, de lo social, de la organización, de lo económico, de lo político… que acarrean inexorablemente los instrumentos de gestión, incluso (sobre todo) los aparentemente más técnicos". Y continúa: "Esta tarea es capital en la medida en que la gestión es en primer lugar y sobre todo producción/utilización de artificios, signos, símbolos (…) esta producción se debe (entonces) autocontrolar y debe autorizar el control exterior si no quiere hundirse ella misma y, sobre todo, ahogar las empresas bajo un amontonamiento caótico y rápidamente carente de sentido de artificios crecientemente "sofisticados" y progresivamente ineficaces o, peor todavía, cubiertos por el guante bordado de cientismo de la pura manipulación de los hombres" (MARTINET, 1990: 10).

La gestión siempre se caracterizó, en efecto, por su amplia oferta de "soluciones a la búsqueda de problemas". Sin embargo, en un período en el que las organizaciones enfrentan y encaran cambios acelerados en varios planos simultáneamente (humano, tecnológico, comercial, financiero…), no llama la atención la verdadera avalancha de instrumentos de cambio, que un investigador brasilero calificara justamente como "sopa de letras" de las herramientas de gestión: JIT, TQM, CC, *Empowerment*, Reingeniería, *Outsourcing*, *Downsizing*, *Resizing*, *Benchmarking*, Alianzas Estratégicas….

Estas herramientas no siempre son compatibles ni coherentes entre si[25] , y aún cuando lo fuesen, su implementación simultánea tiende a desbordar completamente la capacidad de apropiación de los núcleos operativos, ese nivel

---

[25] TQM y Reingeniería, por ejemplo, responden a concepciones tradicional y diametralmente opuestas del cambio organizacional. Cfr WALTER (1994). Obsérvese, por otra parte, que los manuales en los que se presentan estas herramientas usualmente dedican una parte importante del texto al modo de implementación.



donde todo recae, generando lo que llamamos en el subtítulo, "empacho tecnológico"[26].

De alli la necesidad de "gestión del cambio" -vasto tema, que nos limitaremos a mencionar- y, en ese contexto, de explicitación, como lo aconseja Martinet, de los supuestos subyacentes en las herramientas de gestión que se utilizan[27].

En esta línea se encuentra, justamente, la investigación reciente de Marcos SUPERVIELLE (1998) sobre la difusión de nuevas herramientas de gestión en América Latina. Estas herramientas "…se están transformando en bisagra entre lo micro y lo macrosocial (pues son) el mecanismo de construcción de lo global a nivel local. La forma, por lo tanto, en que las empresas pueden "comunicarse" para vender o comprar en un mercado mundial". El problema reside en que "…en la medida en que en América Latina no se producen herramientas de gestión, las distinciones, los mecanismos de jerarquización, de mercado, o de redes, a los que están sujetos estas herramientas, obliga a que coexistan y se utilicen simultáneamente en un mismo espacio físico y social. Aunque se funden en principios distintos y aún contradictorios, como veremos más adelante…".

El *paper* analiza "la experiencia de instalación de una herramienta de gestión, un sistema de normalización de competencias en una empresa de la industria papelera en Uruguay" esforzándose por explicitar los supuestos subyacentes sobre las cuales se funda, pues "la revisión de las teorías que orientan la producción de normas de competencias … define la orientación y las intenciones que se le quieren dar a la herramienta". Su conclusión -no podemos detallar aquí el caso- es que "la normalización de competencias condensa, en tanto herramienta de gestión, la diferencia del pasado con respecto al futuro, los nuevos aprendizajes a realizar y los traumas que conllevan". "La combinación de identidad de la herramienta de gestión, la percepción de los fines que persigue y

[26] Algunos colegas prefieren el término menos criollo y más traductible de "sobredosis" de herramientas de gestión. Una de las típicas consecuencias de la sobredosis es la imposibilidad de hacerse responsable por el trabajo bien hecho, fenómeno que Pierre TRIPIER y Delphine MERCIER (1998) observaron en un caso francés, calificándolo "derrape deontológico" (*dérapage déontologique*).

[27] Las condiciones de producción de las herramientas de gestión son el objeto de estudio de una muy interesante línea de investigaciones que se desarrolla en el Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris. "Las organizaciones no están constituídas únicamente por humanos y objetos sino, además, por saberes sobre esos objetos, por reglas y en consecuencia por informaciones que permiten juzgar sobre su modo de funcionamiento y orientar los comportamientos y las decisiones. Estas formalizaciones se llaman herramientas de gestión. Este libro se interesa por el encuentro, a menudo problemático, entre las herramientas de gestión y la organización a la cual están destinadas (…) asistimos hoy en día a una verdadera proliferación de herramientas de todo tipo, innovadores o no. Por ese motivo se ha vuelto necesario examinarlos a la vez en cuanto a sus usos y en cuanto a su significación misma". Fragmento tomado de la contratapa de MOISDON (1997).



de los medios que mobiliza con la diferencia entre el pasado y el futuro que ella representa construyen la *autorreferencia de la herramienta de gestión*"[28].

El concepto de autorreferencia de la herramienta es, en efecto, fundamental para comprender la dificultad de incorporación de tecnología en un medio diferente al de su concepción. Pero a esta dificultad debe sumarse una segunda, resultante de la coexistencia de la herramienta con otras herramientas: "Esa autorreferencia no es completa ni definitiva. Debe tener en cuenta otros procesos sociales que también le dan significación". Para que esto se comprenda, aquí si es posible aportar informaciones concretas sobre el caso: "La última etapa de la normalización de competencias que correspondía a las capacitaciones y certificaciones de la competencia quedó trunca por problemas de financiamiento. Pero paralelamente la empresa le comunicó al sindicato su voluntad de tercerizar un importante sector del área de mantenimiento (…) Esto conmocionó a los trabajadores y al sindicato y modificó el interés por la herramienta de gestión ya que los objetivos inmediatos de los trabajadores cambiaron, y algunos objetivos ligados a la herramienta de gestión parecen definitivamente inalcanzables, reducir la flexibilidad por ejemplo. La normalización de competencias pasó de ser el centro de interés de los trabajadores y del sindicato a quedar en el *entorno*[29] de la propuesta de tercerización".

En cuanto a la metodología utilizada para realizar esta investigación, se trató de una *observación participante*, realizada desde un lugar privilegiado -la instalación de la herramienta- a través de una colaboración del investigador con el especialista responsable de su instalación. En cuanto al análisis de contenidos, no solamente se realizó en relación a los textos relativos a la herramienta sino también en la dimensión oral e inclusive actitudinal de las personas involucradas en su implementación, simplemente presenciando día a día a sus discusiones sobre ella. Lo central en esta experiencia es, en términos luhmanianos, la *observación de segundo grado*: los actores observan la realidad y la discuten para ponerse de acuerdo mientras el observador de segundo grado observa las categorías mediante las cuales ellos observan, es decir, las categorías que utilizan para dar cuenta de la realidad.

1.6. Construcción del conocimiento en espiral: el Modelo Interactivo de análisis de los datos de Huberman y Miles

Anticipando su estudio y aportándole anticipadamente una explicación, pero refiriéndose a la metodología cualitativa en general, Miles y Huberman coinciden con las conclusiones del estudio de LARSSON Y LOWENDAL (1996) pues afirman que "…existen pocos cánones reconocidos en el análisis de datos

[28] Para el concepto de autorreferencia ver LUHMANN N., 1997. Este texto reciente es altamente recomendable por su claridad en la presentación de un autor imprescindible, pero de muy difícil acceso.

[29] Es decir, la tercerización se convirtió en el nuevo centro de preocupaciones. Subrayamos la palabra entorno pues se trata de otra importante noción del enfoque Luhmaniano.



cualitativos, en el sentido de reglas bien aceptadas por todos para establecer conclusiones y verificar su solidez. Hace algunos años, el estudio de siete manuales sobre métodos de investigación de campo reveló que menos de 5 a 10% de sus páginas estaba consagrado al análisis (SIEBER, 1976). Ellos se centraban sobre todo sobre cuestiones tales como el acceso a los datos y el modo de evitar sesgos durante la recolección" (MILES y HUBERMAN, 1991: 23).

"¿Qué entendemos por análisis? -prosiguen- La figura de más abajo da una imagen de conjunto. El análisis se compone de tres *flujos concomitantes* de actividades: condensación de datos, presentación de los datos, elaboración/verificación de las conclusiones".

"Los datos cualitativos pueden ser <u>condensados</u> y transformados de múltiples modos: por simple selección, mediante resumen o paráfrasis, mediante integración en una configuración más amplia, etc. A veces es interesante convertir datos cualitativos en cifras o en grados de intensidad (por ejemplo: grado de centralización administrativa alto o medio), pero no siempre es conveniente.." (Ibid., p. 35). "La forma más frecuente de <u>presentación</u> de datos cualitativos es tradicionalmente el texto narrativo", que es difícil de manipular pues "…supera las capacidades humanas de tratamiento de la información (FAUST, 1982) estimulando la inclinación a la esquematización". Miles y Huberman proponen en su libro "toda suerte de matrices, gráficos, diagramas y cuadros … concebidos para reunir la información y organizarla bajo una forma compacta inmediatamente accesible que permita al analista abrazar mediante un solo golpe de ojo la situación y, o bien sacar conclusiones justificadas, o bien pasar, de ser necesario, a una etapa ulterior del análisis" (MILES y UBERMAN, op.cit., p. 36). En cuanto a la <u>elaboración/verificación</u> de las conclusiones, ella comienza en el inicio mismo de la recolección de los datos, pues "el analista cualitativo comienza a decidir el sentido de las cosas anotando las regularidades, los *patterns*, las explicaciones, las configuraciones posibles, los flujos de causalidad y las proposiciones". La elaboración de las conclusiones no es suficiente pues, además, es necesario verificarlas. La verificación "puede ser tan breve como un presentimiento fugitivo que atraviesa el espíritu del analista mientras redacta, seguido de un retorno rápido a las notas de campo; o bien rigurosa y elaborada, afirmada mediante largas discusiones entre colegas con vistas a desarrollar un "consenso intersujetivo", o mediante un trabajo profundizado de reproducción de un resultado en otro conjunto diferente de datos. En síntesis, las significaciones que emergen de los datos deber ser testeadas en cuanto a su plausibilidad, su solidez, su "confirmabilidad", en una palabra su validez. De lo contrario nos encontramos con relatos interesantes, cuya veracidad y utilidad ignoramos" (Ibid., p. 37).

En cuanto a la forma espiralada de construcción del conocimiento reflejada en el gráfico de más arriba, "el análisis de datos cualitativos es una empresa continua e iterativa. Los problemas de condensación de datos, de presentación



y de elaboración/verificación de las conclusiones se presentan sucesivamente a lo largo del análisis. Pero esos problemas jamás están totalmente disociados".

"Este proceso no es en realidad más complejo, desde el punto de vista conceptual, que los modos de análisis utilizados por los investigadores cuantitativos. Ellos también deben preocuparse por condensar datos (cálculo de la media, de la desviación standard, de índices), de presentación (cuadros de correlación, diagramas de regresión) y de elaboración/verificación de las conclusiones (niveles de significación, diferencias entre grupo experimental y grupo de control). Pero estas operaciones son realizadas mediante métodos familiares, claramente definidos, regidos por cánones y generalmente más secuenciales que iterativos o cíclicos. Los investigadores cualitativos, por el contrario, se encuentran en una posición mas móvil… y más innovativa".

"Nuestra posición implica (…) que hay que documentar el análisis cualitativo en tanto que proceso de modo mucho más sistemático que lo que ha sido habitual hasta hoy; no únicamente con el objetivo de poder "auditar" toda empresa analítica sino también con un objetivo de aprendizaje. En tanto que investigadores cualitativos necesitamos comprender más claramente lo que sucede cuando analizamos datos de modo de poder poner a punto métodos más generalmente reproductibles" (Ibid., p.38).

El libro de Huberman y Miles es, justamente, un compendio de herramientas susceptibles de ayudarnos a alcanzar dicho objetivo.

1.7. Metodologías cuantitativas y cualitativas: tensiones y estrategias de hibridación

LEE (1998: 5 y ss.) constata que las diferencias entre las tradiciones cuantitativa y cualitativa suelen sobre simplificarse en tanto diferencia entre "investigación con números versus investigación sin números". La investigación cualitativa se caracterizaría por el carácter inductivo, generador de teoría, sujetivo y no positivista de sus procesos mientras que la investigación cuantitativa se caracterizaría por el carácter deductivo, testeador de teoría, objetivo y positivista de sus procesos". A partir de una serie de autores, Lee propone una serie de características distintivas adicionales sobre las cuales no nos extenderemos aquí, situando luego su propia opción "en un punto medio entre (a) el supuesto de una realidad objetiva (en el sentido de la ciencia física) y (b) un corriente y constante proceso de interpretación, producción de sentido y construcción social de la organización. Los investigadores organizacionales deben preguntarse -prosigue- si han aplicado el método más apropiado sin considerar obligatorio ni el diseño cuantitativo ni el cualitativo. Adicionalmente, estoy sugiriendo que es



aconsejable la hibridación de la investigación cuantitativa y la cualitativa" (Ibid, 11) [30].

A continuación formula los siguientes ejemplos sobre estrategias de hibridación, que nos limitaremos a explicitar:

Diseño en dos fases: cuando un estudio cuantitativo es seguido por otro cualitativo (o viceversa) y cuando el secuenciamiento implica *standares* comparables en cuanto al rigor metodológico (Ibid., p. 11).

Diseño dominante / dominado (dominan-less dominant design) : dentro de un estudio cualitativo se diseña un componente cuantitativo pequeño, o viceversa (ibid., 13).

Diseño de metodología mixta (mixed-methodology design) : dentro de un estudio individual pueden aplicarse múltiples técnicas, cualitativas y cuantitativas. Mediante la selección de múltiples técnicas, el investigador crea un conjunto de actividades complementarias de recolección de datos que compensa las debilidades de las tácticas individuales. La información así colectada se espera que sea descriptivamente rica (y gracias a ello informativa) y cuantitativamente significativa (Ibid., 14).

Nos parece interesante aludir aquí al concepto de hibridación pues aporta un interesante desarrollo a las más clásicas técnicas de triangulación.

2. Conclusión

El objetivo de esta conclusión es efectuar un alegato a favor de las investigaciones cualitativas en gestión y, por último, formular algunas recomendaciones.

Los autores de esta nota consideran fundamental el recurso a la metodología cualitativa en las investigaciones en gestión debido a que los universos con los cuales tratamos en las organizaciones distan de ser homogéneos. El universo organizacional está atravesado por identidades de todo tipo, por "múltiples realidades" que, además, pueden estar organizadas en oposición o como complemento de otras identidades. No es posible, en consecuencia, arribar a alguna afirmación de cierta generalidad sin atender previamente a la significación que los actores le atribuyen a las "cosas" (sean estas máquinas o herramientas de gestión).

[30] Lee utiliza los términos Método y Diseño en forma intercambiable. Ambos se refieren al plan más amplio del estudio. También utiliza los términos técnica y táctica en forma intercambiable, para referirse a los detalles específicos y a las acciones involucradas en la recolección y el análisis de los datos del estudio (LEE, 1998: 5).



A título normativo, nuestras conclusiones son las siguientes: (1) en primer lugar recomendamos destinar un lugar privilegiado en los trabajos de investigación en gestión a la explicitación, del modo más fenomenológico y experiencial posible, de la metodología de recolección, tratamiento y presentación de la información que "efectivamente se usó" y que de hecho fue puesta a punto en forma "concomitante"[31] a medida que la investigación avanzaba, (2) en segundo lugar, tomar en cuenta los importantes progresos de la metodología cualitativa en materia de codificación de sus procedimientos, es decir, de la bibliografía que da cuenta de ello[32], con vistas a una reflexión de segundo grado sobre el proceso de la investigación que nos permita progresar metodológicamente, es decir, mejorar la calidad de nuestra propia producción a partir de una reflexión sobre las condiciones en que ella tuvo realmente lugar.

3. Bibliografía

Investigaciones en gestión

EISENHARDT D. M., "Making fast decisions in high velocity environments". *Academy of Management Journal* 32, 1989. Pp. 543-576.

LARSSON R. & LOWENDAHL B., "The qualitative side of management research". Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, Cincinnati, Ohio, 1996, August.

LEE Thomas W., *Using Qualitative methods in Organizational Research*. Organizational Research Methods, SAGE Publications, 1998.

LUHMANN Niklas, *Organización y decisión. Autopoiesis y entendimiento comunicativo*. Ed. Anthropos y Universidad Iberoamericana. México, 1997.

MARTINET Alain Charles, *Epistemologies et Sciences de Gestion*. Ed. Económica, 1990.

MOISDON Jean Claude (ed.), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*. Ed. Seli Arslan. Paris, 1997.

SUPERVIELLE Marcos, "La eficiencia de las herramientas de gestión y el aprendizaje laboral en contextos globalizados". Journées Savoirs et Développement. Organizadas por ORSTOM/ GLYSI/INIDET. Lyon, 16 al 18 de setiembre de 1998.

TRIPIER Pierre, MERCIER Delphine, GUARDIOLA Anne y TUILLIER Jean Noël, "Dérapages déontologiques et risques systémiques". Journées Savoirs et Développement. Organizadas por ORSTOM/ GLYSI/INIDET. Lyon, 16 al 18 de setiembre de 1998.

WACHEUX Frédéric, *Méthodes Cualitatives et Recherche en Gestion*. Ed. Económica, Paris, 1996.

WALTER Jorge, "Technological adaptation and 'learning by cooperation'. A case study of a successful onshore technology transfer in Tierra del Fuego". *Journal of Technology Transfer* (en prensa)

WALTER Jorge, "Tecnología y Organización". Capítulo en SUAREZ Francisco (ed.), *La Sociología de las Organizaciones*. Ed. del Programa de Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Setiembre de 1994.

Estudios de Caso

---

[31] Se trata, en efecto, de una alusión a la ingeniería simultánea, también denominada concomitante.

[32] Una prueba de ello es la reciente creación de una revista sobre estudios cualitativos sobre organizaciones



GLASER B. G. y STRAUSS A. L., *The Discovery of Grounded Theory*, Londres, Weindenfels and Nicholson, 1968.

HAMEL Jacques, *Case Study Methods*. Qualitative Research Methods Volume 32. SAGE Publications, 1991.

STAKE Robert. *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications, 1995.

STAKE Robert, "Case Studies". En DENZIN & LINCOLN, 1994. Pp. 236-248.

STRAUSS Anselm & CORBIN Juliet, "Grounded Theory Methodology: An Overview". En DENZIN & LINCOLN 1994.

YIN Robert K., *Case Study Research. Design and methods*. SAGE Publications, 1984.

YIN Robert K., *Applications of Case Study Research*. Applied Social Research Methods Volume 34. SAGE Publications, 1993.

YIN Robert K., *Case Study Research. Design and methods* (2nd ed.). SAGE Publications, 1994.

Etnografía Organizacional

BURAWOY Michael, "The Anthropology of Industrial Work". *Annual Review of Anthropology*, Palo Alto, California, 1979, 8: 231-266.

GUIGO D., *Poderes en la Administración Municipal*. Biblioteca Política Argentina del Centro Editor de América Latina. 1991.

GUIGO D., *Etnologie des hommes, des usines et des bureaux* (Prefacios de Michel Berry y Colette Pétonet). Col. Logiques de Gesion. Ed. L'Harmattan. 1994.

Le Travail Humain Volume 60 nº 3, set. 1997. Número especial sobre la Antropotecnología.

SMITH Vicki, "Etnography bound: Taking Stock of Organizational Case Studies". *Qualitative Sociology* Vol. 20, nº 3, 1997.

SCHWARTZMAN Helen B., Ethnography in Organizations. Qualitative Research Methods Volume 27. SAGE Publications, 1993.

Textos de carácter general

BERG Bruce L., *Qualitative Research Methods for Social Sciences*. Ed. Allyn and Bacon, 1989.

DENZIN Norman K. & LINCOLN Yvonna S., *Handbook of Qualitative Research*. SAGE Publications, 1994.

FAUST D. "A needed componen in prescripcion for science : Empirical Knowledge of human cognitive limitations". *Knowledge* nº 3, 1982. Pp. 555-570.

FORNI Floreal; VASILACHIS, Irene; GALLART, María Antonia, *Métodos cualitativos 2. La práctica de la investigación*. Centro Editor de América Latina, 1992.

HUBERMAN Michael A. & MILES Matthew B., *Analyse des Données Qualitatives. Recueil de Nouvelles Methodes* (ed. original en inglés). Ed. De Boeck.Wesmael, Bruxelles, 1991.

MILES Matthew B. & HUBERMAN Michael A., *Qualitative Data Analysis. An expanded sourcebook*. 2d. Edition. SAGE Publications, 1994.

MORIN Edgar, *La Méthode* T.3 : *La Connaissance de la Connaissance*. Le Seuil, Paris, 1986.

RAGIN Charles, *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative* Strategies. University of California Press, 1987.

SIEBER S. D., "A synopsis and critique of guidelines for qualitative analysis contained in selecter textbooks". New York : Project on Social Architecture in Education. Center for policy Research, 1976.

VASILACHIS DE GIALDINO Irene, *Métodos cualitativos 1. Los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina. 1992.

Thomas W. Lee
Using Qualitative Methods in Organizational Research
SAGE Publications, 1998.
www.sagepub.com

Indice del libro



1. Introducción
2. Diseño genérico de una investigación cualitativa
3. Cuando recurrir a la investigación cualitativa y a los métodos ejemplares para generar teoría
    1. Cuando recurrir a la investigación cualitativa
    2. Teoría Emergente (Grounded Theory)
    3. Grupos Focales
    4. Estudios de caso
    5. Entrevistas conversacionales
4. Técnicas específicas para grupos focales, estudios de caso y entrevistas conversacionales
5. Técnicas genéricas de investigación cualitativa
    1. Participación y observación
    2. Entrevista
    3. Construcción y análisis de documentos
    4. Presentación de datos audiovisuales
    5. Un ejemplo no tradicional sobre entrevista laboral
6. Contar lo contable
    6.1. Situaciones características para la recolección de datos cuantitativos o cualitativos
    6.2. Asociación entre dos variables categóricas
    6.3. Correlaciones que involucran una o dos variables categóricas
    6.4. Asociaciones entre variables categóricas, entre variables continuas o entre ambos tipos de variables

7. Confiabilidad y validez, dos conceptos cardinales
    7.1. Conceptualización y medición en las ciencias organizacionales
    7.2. Conceptualización y medición en la investigación cualitativa

8. Conclusión
    8.1. Reiteración de temas
    8.2. El informe de investigación

- Marco teórico
- Revisión de la literatura
- Desarrollo conceptual
- Muestra y Contexto
- Información
- Análisis
- Verificación
- Discusión



12. LA EVALUACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y LA PLANIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

R. Martínez Nogueira

La literatura organizacional de las dos últimas décadas ha puesto énfasis en los aspectos vinculados a la gestión y al planeamiento estratégicos, al cambio planificado y a la gerencia de la innovación. Todos ellos suponen la realización sistemática de indagaciones sobre el contexto competitivo de la organización y sobre las capacidades de ésta para afrontar los desafíos y para explotar sus potencialidades.

La evaluación es un componente central de estas indagaciones sistemáticas aún cuando, a veces, se la denomina de otras maneras o se la realiza en forma implícita y no rigurosa. Este trabajo apunta a clarificar algunos aspectos referidos a esta actividad central en el análisis organizacional y en el ciclo vinculado al cambio planificado.

En la presente comunicación se considera la noción de evaluación y se trata en detalle lo referido a la evaluación de organizaciones

I. LAS PERSPECTIVAS

Una cuestión previa a la discusión de las concepciones, metodologías y usos de la evaluación organizacional se refiere a la perspectiva discursiva adoptada. El debate actual reconoce una confrontación básica entre las perspectivas "racionalistas" e "interpretativas".

1. La perspectiva racionalista

Desde la primera perspectiva, la actividad de evaluación forma parte del ciclo de la acción racional. Esta acción racional en sentido funcional o instrumental es aquella que, dados ciertos fines u objetivos, sigue un curso resultante de: a) la consideración exhaustiva de las alternativas, b) el análisis de la capacidad de cada una de ellas para el logro de aquellos objetivos y c) la selección de una alternativa de acción conforme a criterios de decisión previamente adoptados (costo, viabilidad, eficiencia y eficacia, legitimidad, etc.).

La acción es plenamente racional cuando utiliza, para la búsqueda de las alternativas y para su análisis, el mejor de los conocimientos disponibles, tanto con respecto a la situación enfrentada como a la naturaleza y adecuación de los instrumentos utilizados a la realidad sobre la que se opera. Supone la existencia de algún conjunto de hipótesis explicativas (una teoría) y esfuerzos por maximizar la información sobre la situación.

Concebida en estos términos, la acción racional es continua. Es decir, constituye un ciclo que se realimenta constantemente con nueva información que da cuenta de las alteraciones sufridas en la realidad. La evaluación es una etapa de este ciclo: produce información que debe enriquecer a los procesos decisorios, perfeccionándolos por medio del suministro de una comprensión mayor de la realidad sobre la que se opera y por la generación de hipótesis causales de mayor potencial. Parte del supuesto de la existencia de un parámetro para la evaluación (los fines u objetivos perseguidos), de la afirmación del potencial del conocimiento como fundante de la decisión y de la acción y de la deseabilidad y posibilidad de convergencia de éstas tras esos fines u objetivos. La evaluación es una intervención institucional "iluminante", dirigida a promover el aprendizaje a través del enriquecimiento cognitivo.

2. El giro interpretativo



Desde la perspectiva interpretativa, la evaluación tiene como eje central la identificación de los sentidos acordados a la acción organizacional y a sus consecuencias. Su supuesto es la existencia de una multiplicidad de sentidos con respecto a esa acción acordados por una pluralidad de actores. Disuelve la noción de unidad organizacional como ente decididor y actor, para utilizarla como referente para la construcción y asignación de sentido. La evaluación forma parte de una intencionalidad de construcción de "argumentos" que sustenten las decisiones en mayor medida que una contrastación de las hipótesis que alimentan la gestión organizacional. La evaluación como intervención debe de esta manera "descubrir" los universos de sentido coexistentes y sus atributos. Su función argumentativa está dirigida a generar un encolumnamiento tras una afirmación particular de sentido, ya sea inducida por la evaluación o construida a partir de un diálogo que produzca la convergencia de aquella multiplicidad de sentidos.

3. **Una perspectiva sintetizadora**

Lo que sigue pretende realizar una síntesis de ambas perspectivas. Utiliza elementos del enfoque racionalista pues parte de la intencionalidad de construir un conocimiento sobre la realidad organizacional que tenga validez intersubjetiva. Por su parte, se enfatiza la necesidad de reconocer la naturaleza plural de esa realidad, la coexistencia de sentidos cuyos contenidos y atributos deberán ser indagados y la inevitable movilización de valores por parte del evaluador. Esta movilización de valores lo convierte en un constructor de argumentaciones con incidencia sobre los procesos sociales y decisorios que se dan al interior y en torno a la organización evaluada.

II. COMPONENTES Y TIPOS DE EVALUACION

1. Los componentes de la noción de evaluación

Las siguientes son notas que sustentan la noción de evaluación:

a. El juicio de valor: La evaluación supone la aplicación de un juicio de valor sobre la realidad. Este juicio de valor constituye el punto más problemático de toda evaluación. Involucra al marco institucional de la evaluación, la conducta del evaluador, el contexto para la realización de la tarea de evaluación y la receptividad de sus resultados.

Este juicio de valor responde a criterios diferentes según el marco institucional de la evaluación. Comprende aspectos como: i) quién determina la realización de la evaluacíón, ii) cuál es su propósito, iii) quién será el destinatario de sus resultados y iv) cuál será la utilización posterior de éstos. Este marco institucional define los alcances de la evaluación y el perfil del evaluador.

El evaluador está condicionado por este marco institucional. Pueden identificarse distintas relaciones entre el evaluador, el comitente de la evaluación y la organización evaluada. Esas relaciones tienen a su vez distintas exigencias sobre el ejercicio del rol del evaluador, con consecuencias diversas sobre su autonomía, independencia de criterio, modos de resolución de conflictos y legitimidad ante los distintos públicos concernidos con la evaluación.

b. Orientación hacia la acción: Toda evaluación resulta de una necesidad percibida o de interrogantes respecto a un problema de cumplimiento del mandato organizacional, de asisgnación de recursos, de funcionamiento, de resultados o de impacto. La evaluación se realiza frente a la existencia o a la posibilidad de una acción deliberada que procura una innovación que permita superar ese problema o dar respuesta a esos interrogantes. No se ejecuta una evaluación si no se están previstas las consecuencias que induzcan a la acción o que modifiquen el curso de las acciones en ejecución.



c. Movilización de conocimientos y tecnologías: La evaluación, se anticipó, utiliza conocimientos propios de las ciencias sociales y tecnologías de evaluación fundadas en ellas. La evaluación es un modo de identificar relaciones de causalidad operantes o previstas (evaluación ex-ante) y de determinar si las postuladas han operado conforme a lo previsto (evaluación ex-post).

La realización de la evaluación supone también la puesta en juego de métodos y técnicas de recolección y análisis de datos que tienen en algunos casos alto grado de formalización y que están sometidos a juicio por medio de la movilización de criterios profesionales.

d. Decisión política: La evaluación responde a un propósito, es decir, requiere un agente movido por una intencionalidad, que es quien determina la realización de la evaluación y hace uso de sus resultados. Este propósito está respaldado en un conjunto de valores que se desea ver realizados (eficiencia, efectividad, rentabilidad, legitimidad, etc.). Estos valores son los que dan fundamento a la evaluación y determinan las dimensiones a incorporar en su diseño.

Un caso particular a considerar es aquel en que la evaluación es realizada como consecuencia de una decisión de algún ámbito externo a la organización, como es frecuente en el sector público. En esta situación la evaluación desencadena procesos que requieren una consideración particular que excede los propósitos de esta comunicación.

2. Tipos de evaluación

La evaluación como componente de la acción racional dirigida a transformar la realidad (los atributos de la organización) puede concebirse como inserta en dos momentos diferenciados de un ciclo de análisis y cambio organizacional:

a. La evaluación puede ser realizada para formular una apreciación del estado actual de la organización (evaluación ex-ante o evaluación organizacional), de sus estructuras, modos de gestión, productos, resultados e impactos, para juzgarlos por comparación con un patrón de deseabilidad previamente definido. Es así la primera etapa de la secuencia integrada por la formulación de diagnósticos, la planificación y la ejecución de acciones dirigidas al cambio organizacional.

b. Este ciclo se cierra con la evaluación de los resultados logrados y de los impactos alcanzados por una acción o por un programa de cambio organizacional (evaluación ex-post). Esta evaluación realimenta la actividad del programa, permitiendo su reformulación en función de la experiencia y el aprendizaje acumulados.

III. LA EVALUACION DE ORGANIZACIONES

1. Su naturaleza y propósitos

La evaluación organizacional o ex-ante busca la determinación del modo estructuración y de funcionamiento, así como los productos, resultados e impactos y su contrastación con un patrón considerado normal o deseable. De esa contrastación surgen las diferencias y, como consecuencia de la utilización de algún modelo analítico, el conjunto de elementos que explican o determinan la situación encontrada.



Esta evaluación procura llegar a juicios en función de un conjunto de dimensiones privilegiadas, vinculadas con objetivos (rentabilidad, crecimiento, mercado o población a alcanzar) o capacidades (innovación, flexibilidad, anticipación de problemas, influencia en el medio, etc.).

De este modo, la evaluación es un medio para identificar deficiencias o carencias en la disponibilidad y en la utilización de los medios a disposición de la organización, dentro del marco brindado por los objetivos definidos y en un contexto que implica la presencia de distintas fuentes de incertidumbre e interdependencias.

La evaluación organizacional es un estudio de caso que procura identificar los elementos propios, específicos e idiosincráticos de la situación. El material utilizado es, fundamentalmente, de naturaleza cualitativa. Los datos cuantitativos constituyen elementos importantes pero de ninguna manera únicos o excluyentes. Los esfuerzos por cuantificar la información cualitativa están condicionados por el instrumental teórico utilizado, por las tecnologías empleadas y por los recursos disponibles para realizar la evaluación.

A través de la evaluación se intenta alcanzar una interpretación integral de la realidad organizacional, identificando procesos y estableciendo su significación para los distintos participantes.

Es, en síntesis, el producto de una inmersión de tipo intensivo en la organización. Se opera con un marco conceptual que incluye numerosas variables y con hipótesis que se van enriqueciendo a lo largo del análisis.

Los resultados de distintas evaluaciones no son susceptibles de comparación estricta. La evaluación organizacional permite la acumulación del conocimiento en la medida en que se logra una adecuada comprensión de la realidad analizada y que ésta pueda ser comunicada.

Para alcanzar esa comprensión, el diseño de la evaluación debe incorporar la reconstrucción histórica del desarrollo de la organización. Esta reconstrucción permite identificar la existencia de etapas, sus determinantes básicos, las respuestas a las modificaciones en el contexto y los criterios, las estrategias o las políticas que han gobernado su actividad.

La evaluación debe establecer la naturaleza de esos criterios, estrategias y políticas como parte del análisis de las oportunidades, condiciones y restricciones que debió enfrentar la organización. A la vez, la evaluación debe indagar las estrategias de acomodación así como identificar sus consecuencias sobre el funcionamiento organizacional.

2. Los contenidos de la evaluación organizacional

La evaluación debe:

a. identificar las condiciones contextuales, los procesos de inserción de la organización en sus mercados y sus relaciones con públicos y clientelas, las características estructurales y operativas de la organización, la naturaleza de las actividades, sus requerimientos tecnológicos y sus consecuencias sobre la estructuración y los procesos organizacionales y los resultados e impactos alcanzados y los procesos desencadenados,

b. detectar las racionalidades operantes: Las organizaciones son instrumentos para el cumplimiento de objetivos. No obstante, en su operación intervienen distintas perspectivas que se manifiestan en los procesos decisorios. El diseño debe permitir identificar actores relevantes, su participación en esos procesos y sus racionalidades.



c. inferir las estrategias desplegadas por la organización. Estas estrategias suelen estar explicitadas a través del planeamiento estratégico. Pero a la vez pueden ser implícitas, requiriendo su reconstrucción a partir de las decisiones adoptadas en circunstancias en que la organización debió poner en juego su capacidad y su autonomía relativa frente a opciones planteadas en el desarrollo de sus actividades.

d. interpretar las formas de conceptualización. Cada uno de sus niveles o ámbitos organizacionales conceptualiza de manera propia sus acciones y asigna un sentido y una interpretación singular a la información procesada. En toda organización coexisten diversas formas peculiares de "leer la realidad". La "lectura organizacional" es la resultante de la acumulación y, eventualmente, la contrastación de esas interpretaciones. En el esfuerzo de comprensión, el diseño debe permitir la reconstrucción de los códigos utilizados para traducir datos de la realidad externa e interna.

e. detectar los modos en que la organización resuelve tensiones entre los requerimientos siguientes: i) lo permanente de su misión y funciones con las exigencias de la adecuación y acomodación a lo circunstancial y contingente, ii) la unidad de propósito que debe orientar a la organización frente a la diversidad de contribuciones que se espera de sus partes integrantes, iii) la estructura piramidal de toda organización jerárquica con la especialización de la división del trabajo y sus contribuciones funcionales (autoridad de línea frente a responsabilidad funcional), iv) la visión de largo plazo de la actividad organizacional frente a los apremios del corto plazo, v) las demandas externas por servicio, calidad, legitimidad y apoyo frente a las exigencias internas de orden, eficiencia técnica y programación de actividades, v) los aspectos técnico-operativos frente a los requerimientos socio-emocionales de los miembros de la organización, vi) la utilización de incentivos y sanciones formales y su complementación con las gratificaciones y sanciones simbólicas e informales, vii) los comportamientos sujetos a normas y reglas de carácter general frente a la necesidad de dar respuestas flexibles y adecuadas a cada situación.

f. identificar la coherencia en las respuestas que la organización da a lo largo de su existencia a los diferentes problemas que se le plantean.

g. evaluar los impactos logrados sobre diferentes públicos en las distintas dimensiones comprendidas en sus objetivos.

Además, esta evaluación debe prestar particular atención a los siguientes aspectos: a) los procesos de reflexión y aprendizaje de la organización sobre la base de la experiencia acumulada por su acción, b) el grado de iniciativa y dinamismo ejercido para la revisión de sus estrategias y la búsqueda de nuevas oportunidades, c) las variaciones en el contexto y los cambios percibidos en la significación otorgada a sus actividades.

3. Potenciales de la evaluación organizacional

La evaluación considera los resultados e impactos logrados y brinda una apreciación global de la organización, pudiendo establecer sus niveles de logro en diversas dimensiones: eficiencia, eficacia, efectividad, situación competitiva, capacidad innovadora, legitimidad social, etc. . Es por ello que la misma se funda en un análisis del contexto y en la identificación de aquellos con los que la organización tiene transacciones que generan interdependencias (competidores, beneficiarios, destinatarios, usuarios, etc.).

Permite, además, indagar la significación de la acción para distintos públicos o clientelas, ya que identifica las distintas perspectivas movilizadas en torno a la organización y la forma en que ésta las incorpora y les da respuesta. Para ello debe incorporar a la vez un análisis de imagen, expectativas y demandas planteadas sobre la organización.



A partir del análisis de las relaciones entre objetivos-contexto-impacto-clientela (mercado), hace posible investigar las articulaciones con las concepciones, percepciones y opiniones que tienen los distintos niveles de la organización sobre las actividades.

Este aspecto es de particular importancia por lo siguiente: a) estos niveles reinterpretan y hacen operacionales las definiciones políticas y las metas a las que debe responder el conjunto de la organización, y b) existe una asociación entre las cualidades de la organización y la forma en que ésta realiza la misión que le ha sido asignada. Organizaciones innovadoras o burocratizadas expresan esas cualidades en la forma en que todos sus niveles conciben y desarrollan sus tareas.

La evaluación es un medio esencial en el aprendizaje. La información debe volcarse a la organización y precipitar un proceso de reflexión y cambio endógenamente estimulado. En este sentido, constituye un medio para la potenciación de recursos.

Por último, la evaluación organizacional será más útil cuánto mayor: i) la interdependencia de las actividades con respecto a otras organizaciones, ii) la turbulencia contextual, iii) el número de elementos externos operantes y iv) la iniciativa que debe ser desplegada por la organización para el desarrollo de sus actividades.

4. Limitaciones de la evaluación organizacional

La realización de evaluaciones organizacionales enfrenta problemas y restricciones que deben ser superados:

En primer lugar, la ejecución de la evaluación requiere capacidades técnicas y disponibilidad de acceso institucional suficientes. En particular, cuando se anticipa que la evaluación resultará en cambios organizacionales mayores en sus estructuras o en sus modos de funcionamiento, esta última exigencia raramente es satisfecha en plenitud por los comportamientos de resistencia que se generan.

Por otra parte, es preciso enfatizar que la evaluación puede poner de manifiesto problemas cuya resolución escapa a la capacidad de decisión de la organización, generando frustración cuando la misma es visualizada como el inicio de acciones de transformación organizacional. Si bien, en sentido estricto, ésta no es una limitación, su mención es importante por cuanto este tipo de evaluación puede demandar recursos desproporcionados con respecto al aprovechamiento operacional de sus hallazgos.

Por último, constituye un estudio de casos que, debido al carácter intensivo de la aproximación a la realidad de organizaciones específicas, sólo permite adquirir un conocimiento cuya generalización a otras situaciones debe hacerse con extrema prudencia.

5. El marco de la evaluación

5. 1. El análisis previo a la evaluación

Las siguientes son algunas cuestiones que deben ser esclarecidas en forma previa a la decisión con respecto al diseño de la evaluación.

a. Clarificación del problema: Como se anticipó, toda evaluación resulta de una necesidad percibida respecto a un problema de funcionamiento, de resultados o de impacto. En primer lugar, debe clarificarse ese problema. Su naturaleza, la urgencia que plantea su resolución y la



existencia o no de esfuerzos integrados y sistemáticos de cambio, constituyen elementos que determinan la elección del diseño de la evaluación.

b. Identificación de las perspectivas presentes en la apreciación del problema: Es frecuente que un determinado problema sea percibido y conceptualizado de manera diferente en distintos niveles o ámbitos de la organización. En este sentido, la presencia de juicios no coincidentes sobre la naturaleza y significación del problema es ya un síntoma que puede hacer aconsejable la evaluación organizacional para, de ese modo, aportar elementos explicativos que clarifiquen la situación enfrentada y los fundamentos y consecuencias de dichas perspectivas.

Para identificar estas perspectivas es preciso hacer un relevamiento de los distintos "públicos" relevantes, tanto internos como externos, para el funcionamiento e impacto de las actividades evaluadas. La identificación de estos públicos es un paso previo para la determinación del papel desempeñado por cada uno de ellos con respecto a los productos de esas actividades, las restricciones que enfrentan y sus contenidos específicos.

c. Análisis de la viabilidad de la evaluación: La evaluación tiene exigencias severas en materia de acceso a la organización y de información. Es por ello que debe analizarse este aspecto para decidir sobre el diseño a adoptar y las técnicas a utilizar.

d. Otros elementos a considerar. El evaluador debe identificar: i) las razones o antecedentes inmediatos de la evaluación, ii) la delimitación de los elementos, dimensiones o aspectos organizacionales o programáticos a evaluar, iii) los destinatarios de los resultados y de las acciones subsiguientes, iv) las modalidades de la conducción y 8de la realización de la tarea, v) los modos de satisfacción de las demandas específicas de las alternativas metodológicas e instrumentales, vi) los recursos a disposición de la evaluación, vii) la utilización prevista de los resultados.

5. 2. Los objetivos y metas

A partir de la especificación de la situación que da origen a la evaluación, entre cuyos componentes básicos está la percepción del problema que da lugar a la evaluación, debe establecerse con precisión cuáles son los objetivos que dan sentido a la organización y que constituyen el marco de la evaluación. De aquí surgirá una primera aproximación a la problemática de la orientación de las actividades de la organización y de la significación para ésta de la información que pueda producir la evaluación. La misma constituirá una hipótesis que deberá ser verificada.

Para alcanzar esa primera aproximación, puede recurrirse a diferentes procedimientos dirigidos a identificar las perspectivas presentes, su localización y la probable incidencia de ellas en los procesos decisorios. Entre esas perspectivas están las referidas a la priorización acordada a la resolución de los diferentes problemas identificados dentro de la organización. Las perspectivas, las prioridades y las menciones a objetivos y metas constituyen elementos para el análisis que, por su variedad, son susceptibles de clasificación. Estas perspectivas y prioridades pueden subrayar aspectos vinculados a los medios utilizados, a las politicas, a las estructuras, a los recursos, a los productos, a los resultados, a los impactos, a las relaciones técnicas de eficiencia, a la significación socio-política de la acción, etc. .

5. 3. Desarrollo de criterios

La evaluación debe formular criterios para apreciar adecuadamente las capacidades de la organización para el logro de los objetivos. Estos criterios fundamentan la elección de las dimensiones operacionales sobre las que se realizará la medición.



Para la formulación de esos criterios se debe tener en cuenta: i) la observabilidad de las características a utilizar como indicadores de las capacidades funcionales, ii) la posibilidad de establecer rangos de aceptabilidad para cada una de las dimensiones; es decir, valores de las mediciones considerados como satisfactorios o insatisfactorios en materia de logro de metas o de capacidad funcional, iii) la ponderación entre cada uno de los criterios en los casos en que se utilicen criterios múltiples para la formulación de juicios globales o comprensivos.

Además, es conveniente considerar: i) la economía en el manejo de la información, utilizando dimensiones que permitan satisfacer un número mayor de criterios. En este sentido, algunas dimensiones presentan altas asociaciones con otras. En esos casos, con los fines heurísticos señalados, es conveniente proceder a utilizar el indicador que suministre la mayor riqueza, ii) la economía en la recolección de la información, preservando la confiabilidad y validez de los indicadores, iii) la diferenciación entre indicadores vinculados a distintos procesos o productos organizacionales (de utilización de insumos, de productos, de impacto, etc.), y iv) los niveles a que esos indicadores se refieren, como son la organización en su conjunto, subunidades, grupos de trabajo, individuos, actividades, etc.

5. 4. Programación y ejecución de la evaluación

La programación de la evaluación consiste en la formulación precisa de los pasos a seguir para realizar las observaciones y mediciones conforme a la definición del problema a analizar, al objetivo del análisis y a los criterios y dimensiones seleccionados.

La ejecución es un proceso en el que deben tener participación los que utilizarán los resultados de la evaluación. Esta participación deberá estar dirigida a esclarecer las expectativas, a relevar las prioridades y a generar consenso en cuanto a los métodos y procedimientos de recolección de datos.

Durante esta ejecución se generan situaciones con respecto a las que es conveniente establecer algunas salvaguardas para preservar el carácter diferencial de la evaluación con respecto a la actividad normal y cotidiana de la organización.

En particular, estas salvaguardas son críticas cuando el rol del agente de evaluación es desempeñado por un agente externo a la organización. En este caso, ocurren los siguientes fenómenos:

a. este agente se introduce en la organización, obteniendo información sobre sus actividades y problemas. Estos últimos le son planteados como datos para su labor y como cuestiones a resolver. De esta manera, la tarea de evaluación tiende a confundirse con la asistencia para la superación de situaciones problemáticas. El evaluador debe diferenciar adecuadamente ambos papeles.

b. durante la evaluación se va produciendo una progresiva inserción del evaluador en la organización, con consecuencias sobre la transmisión -explícita o implícita- de marcos analíticos, de perspectivas y de orientaciones para la acción. Esta transmisión se produce en dos direcciones, contaminando y a la vez enriqueciendo las apreciaciones del evaluador y de la organización.

c. el evaluador es juez y testigo de los procesos y de las consecuencias de la actividad organizacional. De allí que sea preciso definir con precisión cual es su relación con la organización (el contrato que regula la actividad), clarificar las expectativas e identificar los productos.

6. **Análisis de datos**



El análisis de los datos puede realizarse por el evaluador sin intervención de agentes de la organización, o con participación de éstos.

Concebida la evaluación como un proceso de aprendizaje, es conveniente planificar la participación de la organización en esta etapa.

Por medio de esa participación, la evaluación transfiere modelos de análisis y refuerza la capacidad organizacional para el auto-diagnóstico y el perfeccionamiento endogenerado.

7. Formulación de conclusiones

Las conclusiones de la evaluación deben referirse a las distintas temáticas abordadas, debiendo contener**:** i) una explicación de las modalidades de inserción contextual de la organización, ii) una explicitación de las estrategias seguidas**,** iii) las mediciones realizadas, iv) los resultados obtenidos, v) los juicios evaluativos correspondientes y vi) las recomendaciones.

Debe tenerse en cuenta que estas conclusiones pueden estar dirigidas a distintos públicos. Además, es conveniente su clasificación conforme al nivel organizacional a que se refieran, al tipo de actividad comprendido y a sus destinatarios específicos.

8. La evaluación como instrumento de gestión

La evaluación organizacional es un instrumento esencial en el labor gerencial. Si bien ésta contiene siempre componentes evaluativos, la realización de actividades sistemáticas gobernadas por criterios rigurosos aporta elementos únicos para la apreciación de la situación actual de la organización, de sus potencialidades y limitaciones, así como de la forma en que articula sus relaciones con el contexto.

Frente a demandas externas que determinan la necesidad de introducir cambios profundos en las modalidades de estructuracíón y gestión de las organizaciones, la evaluación constituye el primer paso en la elaboración de programas de reformulación de estrategias, diseños y sistemas. La calidad de esta evaluación determinará a su vez la viabilidad efectiva de las previsiones de las organizaciones sobre su inserción en la sociedad y en los mercados. Su legitimidad, su efectividad y su capacidad competitiva podrán reforzarse sólo a través de acciones programadas basadas en un adecuado conocimiento de sus atributos y de la calidad de las relaciones que establece. La evaluación organizacional es un medio para alcanzar ese conocimiento.



13. ENTRENAMIENTO SITUACIONAL PARA EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO LOCAL

Falivene, Graciela
Heredia, Carlos
Torres Salazar, Mercedes

Introducción

La decisión de realizar un Plan Estratégico desde una administración local desconcentrada conlleva la consideración de un *nuevo papel* de la organización. Abordar el Plan Estratégico de un CGP implica, necesariamente, definir un posicionamiento y un modelo de gestión interno previo desde el cual se lanza la mirada al futuro, con qué orientación y con qué valores.

Este trabajo intenta demostrar a través de un caso de estudio que la única manera de abordar un proceso de planeamiento estratégico en una organización, es comenzando por el fortalecimiento previo del equipo de conducción. Esto es aún más importante en el nivel de las actuales estructuras de gestión local de los CGP, que tanto por su rol articulador como por sus dimensiones pivotan sobre la calidad y eficiencia de las relaciones internas y con las diferentes áreas centrales, que son referentes de los distintos procesos. La ciudad de Buenos aires se encuentra en un proceso de transición hacia un modelo descentralizado cuya conformación tiene un mandato constitucional aún pendiente[33][1].

Es así que abordar un proceso de planeamiento estratégico en un espacio institucional a construir requiere establecer un acuerdo previo sobre los nuevos roles a asumir en la gestión. Este nuevo CGP ***Relacional***, capaz de liderar, concertar y administrar múltiples relaciones entre organizaciones, tanto públicas como privadas, en un ensayo permanente de nuevas formas de gestión más ágiles y flexibles, requiere de la consolidación del equipo de conducción de manera de superar los compartimentos establecidos por las estructuras formales.[34][2]

El caso que se relata surge del esfuerzo que se está realizando en forma mancomunada entre la Subsecretaría de Descentralización y la Coordinación del plan Estratégico del GCBA[35][3] para fortalecer al equipo de conducción de forma

---

33[1] La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en su titulo sexto que la organización politico-institucional y administrativa de la Ciudad se descentralizará mediante la creación de las Comunas que deberán ser creadas por una ley especifica.

34[2] El Decreto 1958/98 y su posterior ampliación con el Decreto N 2237/99 establecen una estructura conformada por un Director General del que dependen tres direcciones responsables del Desarrollo y Mantenimiento Barrial, Atención al Público y Desarrollo Socio Cultural. De cada una de estas Direcciones dependen dos departamentos. A su vez la estructura cuenta con un Departamento Administrativo, un Consejo Consultivo Honorario y un Delegado Comunal cuya responsabilidad primaria es articular la participación comunitaria

35[3] La Constitución crea en su art. 19 el Consejo de Planeamiento Estratégico de carácter consultivo que integra a instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad con el objeto de que propongan planes estratégicos consensuados que constituyan la base que fundamente las políticas del Estado. Como consecuencia del mandato constitucional se sancionó la Ley N° 310 promulgada por Decreto N° 43-GCBA-2000 (B.O. N° 865), que creó el Consejo de Planeamiento Estratégico, el cual era necesario articular, coordinar y asistir. Para lograr ese objetivo se creó en el ámbito de la Jefatura de



tal de poder encarar los diferentes desafíos que significan tanto el planeamiento estratégico como el presupuesto participativo en el ámbito local.
Lo realizado es sólo una primera etapa. Estamos seguros de que el caso resultará de su interés, porque más allá de tratarse de una experiencia inicial aborda uno de los mayores problemas que enfrenta la gestión pública en nuestro medio, cual es la constitución de los equipos de conducción que puedan construir una visión compartida y acción coordinada más allá de las fragmentaciones tanto políticas como administrativas de las estructuras de gestión y de las efectivas prácticas políticas y burocráticas que las más de las veces llevan a juegos de suma cero por la incapacidad de consensuar visiones y coordinar acciones.
El Centro de Gestión y Participación 2 Sur, al que nos referiremos apunta a constituirse en gestor integral de su territorio a través de liderar interacciones y concertaciones público-privadas en beneficio del desarrollo local, ensayar nuevas fórmulas de gestión, coadyuvar en la definición de las políticas sectoriales con las áreas centrales a partir de procesos de participación y consulta con los interesados.
Al amparo de esta intencionalidad y en desarrollo de la misma se establece el programa de capacitación/intervención institucional que se está desarrollando.
Se decidió encarar un proceso de planeamiento estratégico piloto en el CGP 2 Sur por demanda explícita de su conducción [36][4] para "generar un modelo de gestión que asegure continuidad, legitimidad y concrete acciones" y, "..permita coherentizar todos los proyectos de los diferentes actores."[37][5]
Los líderes de este proceso son de manera mancomunada el Director General del Centro de Gestión y Participación y el Delegado Comunal [38][6]que junto con un grupo promotor entendieron que el proceso debía comenzar con un taller interno que permitiera mejorar la comunicación y el trabajo en equipo del Centro.
Debe tenerse presente que la Estructura del Centro está conformada por 2 cargos políticos, por 10 cargos de estructura y un número total de empleados administrativos que en el caso del CGP 2 Sur es de 10 agentes .[39][7]
El Grupo Promotor del Plan Estratégico del CGP 2 Sur está integrado por funcionarios y técnicos del propio CGP, de la Subsecretaría de Descentralización y de la Coordinación del Plan Estratégico, se suma la participación del Consejo

---

Gobierno y como organismo Fuera de Nivel la "Coordinación del Plan Estratégico" con rango de Subsecretaría. (Decreto N° 1.213del 28 de julio de 2000)

[36][4]La Coordinación del Plan Estratégico formalizó una Resolución Conjunta (001/2001) con la Subsecretaría de Descentralización por la cual debe establecer instrumentos para la formulación de planes estratégicos a nivel de los Consejos Consultivos de los CGP que favorezcan el desarrollo de una visión estratégica local en el marco de la visión estratégica general del futuro de la Ciudad.
[37][5] Cita textual de la memoria Nº2 del grupo Promotor del Plan Estratégico del CGP 2 Sur del martes 6 de marzo de 2001
[38][6] El Decreto1958/98 en su ANEXO IV fija entre las funciones del Delegado Comunal la de Promover la convocatoria de las distintas expresiones de participación vecinal en el accionar de los Consejos Consultivos Honorarios en materia de: prevención del delito, talleres de microplaneamiento, presupuesto participativo y otras iniciativas similares.
[39][7] La selección de los agentes a desconcentrar en los CGP debe diferenciarse en dos grupos: aquellos que debían desempeñar cargos de conducción y aquellos que fueron transferidos para desempeñar tareas operativas .(ver Falivene, 2000)



Consultivo Honorario del mismo Centro, integrado por vecinos y representantes de instituciones de la zona, que es el órgano idóneo para detectar necesidades y generar propuestas, movilizando a la sociedad para lograr una gestión asociada entre ella y el Estado.
La coordinación del Plan Estratégico aporta metodologías, coordinación en distintos aspectos, e insumos de su unidad de información geográfica (G.I.S.)
En marzo de 2001 el Director General del CGP, José Kibudi, y el Delegado Comunal, Antolín Magallanes, presentaron la propuesta de trabajo al Consejo Consultivo. En la presentación se revisaron los proyectos más importantes para el barrio. Se identificaron nuevos actores relevantes, que han sido invitados a incorporarse al mencionado consejo y a participar en el trabajo y desarrollo de las propuestas, junto a quienes intervienen desde el año anterior.

En la cuarta reunión del grupo promotor en la última semana de abril se formuló la demanda expresa de que era necesario fortalecer el equipo de conducción del CGP para que se pudiera encarar un proceso participativo de planeamiento estratégico con la comunidad
A partir de esta iniciativa la Coordinación de capacitación de la SS de Descentralización junto con la coordinación del plan Estratégico diseño una estrategia de trabajo basada en un enfoque de entrenamiento situado (coaching), cuya base conceptual desarrollamos en el punto siguiente.

1. 1. BASE CONCEPTUAL DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA

Esta presentación tiene como base los siguientes fundamentos teórico-metodologicos:

a) ***Concepción lingüística de las organizaciones***.
b) ***Abordaje o intervención directa en terreno basada en el análisis institucional***.
c) ***Visión de la gestión de calidad en las organizaciones***.
d) ***Valoración del liderazgo desde su rol transformador de la cultura.***

a) *Concepción lingüística de las organizaciones*,

Este abordaje que se fundamenta en las teorías sobre el conocimiento desarrolladas, entre otros por Humberto Maturana[40][8] y Francisco Varela, fue llevada a la práctica en las organizaciones a través del "coaching ontológico" y ha sido elaborada por autores como Rafael Echeverría[41][9] y Fernando

[40][8] Maturana, Humberto R. – Varela, Francisco G. 1996. "El árbol del conocimiento". Editorial Universitaria. Chile.
[41][9] Echeverría, Rafael. 1995. "Ontología del Lenguaje". Editorial Dolmen. Chile



Flores[42[10]].
A través de una concepción ontológica del lenguaje, postulan algunos principios básicos tales como:

- La consideración de los humanos como seres lingüísticos.
- El lenguaje como elemento generativo.
- Los seres humanos como creadores de sí mismos en el lenguaje y a través de él.

Para estos autores las organizaciones son ***"fenómenos políticos que se producen en el lenguaje, lugares en los que se producen conversaciones, se toman acciones, se hacen juicios, se abren y se cierran posibilidades"***. Esto se observa:

- En la *declaración de su fundación* ("somos..", "nuestra misión es..", "nos proponemos..")
- En la *definición de la clase de interacciones* que tendrán que tener las personas que allí actúan*, a través del intercambio entre el hablar y el escuchar*.
- En la clase de *pedidos que unos hacen a otros* ("necesito el informe para mañana"..,"querría que me resuelvas este problema..", "tenemos que aumentar las ventas..")
- En las *promesas de cumplir con esos pedidos* ("mañana tendrás el informe", "voy a pensar alguna solución que te convenga", "vamos a generar una plan para aumentar las ventas".

La pregunta sobre qué tipos de conversaciones se sostienen en las organizaciones nos permite distinguir entre:

- <u>Conversaciones de juicios</u>: interpretaciones personales acerca de los hechos y sus consecuencias, que se generan a partir de los quiebres de la realidad (situaciones que interrumpen la fluidez de lo cotidiano y nos sacan de la actividad no reflexiva).

- <u>Conversaciones para la coordinación de acciones</u>: su objetivo es "lograr que algo pase", interviniendo en el estado actual de las cosas; a través de ellas tratamos de cambiar aquello que produce el quiebre.

- <u>Conversaciones para posibles acciones</u>: son las que permiten abrir posibilidades para que en el futuro se coordinen acciones, tratando de explorar caminos alternativos, de construir nuevas historias acerca de lo que es posible, con el compromiso de encontrar nuevas maneras de cambiar el curso actual de los acontecimientos.

- <u>Conversaciones para posibles conversaciones</u>: cuando se presume que los

[42[10]] Flores, Fernando. 1994. "Creando Organizaciones para el Futuro". Editorial Dolmen. Chile.



interlocutores no están dispuestos a conversar o que la conversación no va a generar resultados positivos, es necesario remover los obstáculos que impiden mantener los otras conversaciones posibles.

Estas conversaciones tienen un diseño implícito que redunda en su mayor o menor efectividad, en la medida que favorezcan u obstaculicen la coordinación de acciones.
Los pedidos y las promesas que se realizan en las organizaciones están imbuidas en un "escuchar de trasfondo", que abre o cierra posibilidades. Si ese escuchar de trasfondo es compartido, más fácil es lograr una mirada común de la realidad y por lo tanto, trabajar juntos hacia una misma dirección.
Descubrir los diseños implícitos, la escucha de trasfondos no compartidos y ayudar a desenmarañarlos es tarea del "coach ontológico".

b) ***Abordaje o intervención directa en terreno basada en el análisis institucional***

Las características de nuestra intervención toman la multifácética concepción de abordaje de campo y aspectos constructivos desde la teoría de la cultura organizacional y el intento de hacerla consciente. Podemos sintetizar los ejes clave del trabajo en terreno de la siguiente manera:

- **Intervención bajo demanda** expresa / manifiesta. No directiva / no invasiva (considerar *lo implícito*, *lo no dicho*, *lo solicitado en forma indirecta*. Generar / construir/ una demanda expresa donde no la hay. *"Prestar palabra"* para pedir lo que se necesita. Colaborar con el armado de redes conversacionales.
- **Intervención como facilitadora / mediadora / puente de procesos organizacionales**. Herramienta para mejorar la calidad e la gestión operativa (trabajar lo operativo ya desde el instrumento metodológico / la metodología como generadora de crecimiento organizacional / recreación del proceso organizacional). Reflexión sobre los propios procesos. Erigirse como facilitadores, mediadores entre los sectores institucionales. Ser nexo / "prestarse a..", "ser puente"
- **Implicación múltiple / total.** Taller total. Trabajo con la totalidad de la organización como objeto/sujeto de intervención. "Desde la conducción general hasta la mínima unidad o sujeto de ejecución de procesos"
- **Valor del discurso / testimonio.** (*lo dicho*, *lo no dicho, lo dicho y elaborado*, *lo callado*, *lo oculto*, *lo manifestado directa o indirectamente*) El significado de las palabras o redes conversacionales discursivas como generadoras de una realidad / modificadores / optimizadores de esa realidad *"lo digo y lo supero"*)

c) ***Visión de la gestión de calidad en las organizaciones*.**

Esto significa revitalizar y enriquecer **los principios del servicio público con un enfoque estratégico**



Movilizamos los conceptos esenciales para el aseguramiento de la calidad de la gestión en los servicios públicos que se prestan en los Centros de Gestión y Participación:

-

- Planificación con perspectiva de largo plazo, asegurando la permanencia y calidad del servicio.
- Liderazgo y compromiso de la dirección, con una cultura de satisfacción al usuario.
- Mejoramiento continuo en calidad y servicio, como bases de la optimización de las reparticiones públicas dependientes de la Subsecretaría de Descentralización.
- Identificación y satisfacción de las necesidades de los usuarios.
- Creciente participación y compromiso de los funcionarios en el mejoramiento de los procesos de prestación de servicios.
- Apreciación de los funcionarios como factor estratégico clave, privilegiando su educación, capacitación, motivación, participación y compromiso con los objetivos y metas de manera que se genere un clima organizacional positivo.
- Mejoramiento continuo de los lugares de trabajo y de la calidad de vida al interior de la organización.
- Mejoramiento continuo de la capacidad de gestión y del funcionamiento de la organización: estimulando el trabajo en equipo, como parte de la cultura de la organización, mejorando la comunicación y los mecanismos de coordinación interna, optimizando la comunicación y coordinación entre áreas.
- Flexibilidad y capacidad de respuesta rápida a las condiciones del entorno.
- Perfeccionamiento permanente de los sistemas de Planificación y decisión, mediante una mayor precisión de los instrumentos de información histórica, análisis de datos, proyección y estudio sistemático de los hechos.
- Valoración de la actuación del servicio en coherencia y pertinencia en el desarrollo sustentable de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cuidado y optimización de los recursos del GCBA de manera de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio.

d) *Valoración del liderazgo desde su rol tranformador de la cultura.*

El enfoque de Edgar Shein, entre otros, ha introducido el concepto de la "cultura empresarial" para describir los valores compartidos por los miembros de una organización (Shein 1984) 43[11], (Shein 1985) 44[12], deduce que la cultura de una organización es un sistema de valores compartidos y un aglutinante que la mantiene unida. En la preocupación por saber cómo impulsar los cambios

43[11] SCHEIN, E. H. (l984):"Coming to a new Awareness of organizational Culture" Sloan Management Review, Winter,.

44[12] SCHEIN, E. H. (l985): "Organizational Culture and Leadership". San Francisco, Jossey-Bass,. (Hay otra versión en español: Ed. Plaza y Janes.,España. l988.



culturales, sobre todo en los procesos de fusión de grandes empresas globalizadas ha detectado el papel fundamental de los líderes sobre todo en los momentos críticos y fundacionales. Hemos realizado una adaptación de los aportes de Shein con respectos al rol de los líderes en la conformación de la cultura.

"La Dirección es el proceso que determina la formación y el cambio en las culturas empresariales" (1985, pág.11), y agrega que,

"..lo único realmente importante que hacen los líderes es la creación y conducción de la cultura y el único talento de los líderes está dado por su habilidad para trabajar con la cultura" (1985,pág.20).

Por otra parte se ha tenemos en cuenta que una de las diferencias que se han señalado entre los sectores público y privado es la manera en que cada uno contempla a la gente. Las diferencias encontradas por (Jabes y Zussman 1989) [45][13] son muy reveladoras. Los altos cargos en el sector público no ven a sus organizaciones como instituciones que se preocupan del desarrollo de sus recursos humanos.

Mecanismos básicos para de Implantación y fortalecimiento de una cultura que motive la articulación interna de la organización.

Elaboración propia según Schein (1984)

- **Aquello que es atendido, medido y controlado por los líderes**

Función: transmite claras señales sobre preferencias, valores y creencias.
El acuerdo formal de los líderes de las organizaciones en la conformación de un equipo de conducción o de trabajo es esencial a su vigencia efectiva, más allá de las relaciones en red de los miembros de las organizaciones para hacer mejor su trabajo. (muchas veces es diferente el comportamiento competitivo de los funcionarios políticos versus el colaborativo del personal estable)

- **Reacciones de los Líderes ante situaciones críticas o fundacionales**

Función: una de las más importantes funciones de los líderes es dar respuestas cuando la forma habitual de hacer las cosas ya no sirve más. El agudizado compromiso emocional que se produce en los momentos críticos aumenta la intensidad del aprendizaje de pautas y modelos de conducta

- **Distribuciones formales de la organización: estructuras, procesos, sistemas, normas.**

[45][13] JABES, J. AND ZUSSMAN, D. (l988): "Organizational Values in the Public and Private Sectors, Paper presented at the Managers and Managing in Canada and Britain Workshop, held by the British Association for Canadian Studies, Aston University, U.K. 16 march l988, citado en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas". Vol. 56., N§ 1, Marzo l989.



Función: el liderazgo se evidencia en la forma en qué la distribución ha sido diseñada para facilitar y motivar a los agente en el rendimiento de las tareas de la organización.

- **Criterios para el reparto de recompensas y jerarquías**

Función los miembros de cualquier organización llegan a descubrir *qué se valora y qué se castiga.* De la congruencia entre el reparto de recompensas y la conducta efectiva del líder surge la fortaleza o debilidad de la cultura y la *efectividad organizacional*

- **Criterios para el reclutamiento, la selección, la socialización o incorporación efectiva, la promoción y la segregación**.

Función: Es uno de los mecanismos más sutiles y eficaces para perpetuar o modificar una cultura. La rapidez y efectividad del proceso de socialización determina la lealtad del agente, el compromiso, la productividad y la predisposición a la rotación. La estabilidad básica y la efectividad de la organización dependen de su habilidad para socializar a los nuevos miembros.

2. ACERCA DE LA EXPERIENCIA – LA EVOLUCIÓN DE LA MISMA

En reunión del grupo promotor del CGP 2 Sur para el Plan Estratégico, durante fines del mes de Abril, surgió la *primera demanda* acerca de una actividad necesaria para “llevar a cabo el plan estratégico hacia dentro del CGP”. Lo que se podía vislumbrar era simplemente la necesidad de trabajar con un formato de Taller o alguna “actividad que reúna a todos” los integrantes del CGP para trabajar “algunas necesidades, miedos, problemas de liderazgo, trabajo en equipo, proyectos, etc.”

En una segunda reunión ya entre el equipo de la Coordinación de Capacitación y las autoridades máximas del CGP, se apuntó a hacer *más explícita y detallada la demanda* o las necesidades que darían origen a esta actividad, a *delimitar, circunscribir, acotar el objeto de intervención* (temas, problemas, niveles y personas destinatarias), *acordar el formato más apropiado de la intervención* (coaching, grupo de apoyo institucional, talleres varios, etc.) y para *determinar tiempos y recursos* (secuencia, plazos, disponibilidades, espacio físico, etc.). Esta reunión pautada para una semana después de la primera demanda, se postergó para otra siguiente semana y al final, luego de una segunda postergación se concretó casi un mes después.

De esa segunda actividad de diseño en conjunto, surgieron varios elementos clave: una *demanda bien expresa* en términos de los *objetivos a lograr* con la actividad tanto a corto como a mediano y largo plazo, las *personas involucradas* y las *implicaciones diferentes* de cada actor en el trabajo, el *formato* más adecuado a las personas participantes (se decidió una serie de estrategias de talleres totales con todos los integrantes de la organización y parciales con



sectores o grupos homogéneos de acuerdo con funciones o el lugar que ocupa en la organización, hasta cubrir la totalidad de los integrantes del CGP, los niveles de responsabilidad, necesidades de acuerdo con la gestión operativa y las oportunidades en cuanto a tiempo y espacio)

Este diseño se ha pensado siempre como tentativo y preliminar antes del primer contacto con los demás actores involucrados, habida cuenta de lo participativo de la estrategia tanto en la dinámica del taller como en la concepción misma, las demandas sobre necesidades básicas de la institución y la necesidad de escuchar, diseñar y ejecutar toda la actividad en forma conjunta.

El primer taller total, a los cinco días de la primera reunión preliminar de diseño, ha resultado de gran importancia. El primer contacto con una metodología participativa, de construir juntos el diseño de toda la intervención, la metodología, la agenda de contenidos o temas emergentes a trabajar durante las diferentes jornadas; ha resultado de importancia "fundacional" para algunos movimientos que comenzaron a acaecer en la organización.

De este primer contacto con la totalidad de los integrantes del CGP surgieron los siguientes *"contenidos"* o temas que obligarán a analizar y revisar las propias prácticas de cada agente de acuerdo con el lugar que ocupan en el CGP:

- Gestión operativa de los agentes integrantes del CGP. Prácticas cotidianas, funciones formales e informales.
- Usos y costumbres, hábitos, formas de actuar.
- Cultura organizacional. Imagen institucional, consciencia que se tiene de ella, como se percibe desde afuera.
- Comunicación hacia dentro del CGP (entre los integrantes de la institución) y hacia fuera de él (para con el público destinatario de los servicios)
- Comunicación en relación con la toma de decisiones. Lo que conoce la gente, cómo lo conoce, cómo se comunica hacia dentro de la organización.
- Comunicación en relación con la confianza / desconfianza entre las personas integrantes de la organización.
- Reglas de juego para la comunicación en la organización, para el trabajo y la producción en el CGP. Criterios para la realización del trabajo.
- Trabajo en equipo. Comunidad de objetivos. Necesidad de sentirse en un equipo de trabajo y de "mostrarse" como tal "hacia fuera".
- Liderazgo (político / institucional) Posibilidades, distribución, promoción del liderazgo.
- El medio ambiente laboral. La "higiene" en el trabajo.
- LA IDENTIDAD.
- LA HISTORIA.

Lo importante de esta primera intervención ha sido el trabajo de diseño compartido con las autoridades del CGP, hecho que ha motivado ya desde la



metodología misma de intervención, el trabajo de la comunicación vertical y horizontal en la organización CGP. Asimismo se ha instaurado un buen clima de reflexión y, por lo “novedoso” de la modalidad de trabajo y de abordaje, el espacio ha tendido a fundarse como un espacio de expresión, de reflexión sobre aspectos sobre los cuales pareciera que nunca se habían cuestionado o preguntado. Se ha observado que mientras participan teorizan y producen estrategias de mejor convivencia o manifiestan desde el discurso principios que parecieran haber sido siempre “tácitos o implícitos” y al “ponerlos en palabras” parecieran legitimarse y, en su defecto compartirse, socializarse y acordarse como “criterios fundacionales” de una “organización nueva, propia” a la cual todos “pertenecemos”. Las evaluaciones surgidas al final de la dinámica son muy elocuentes respecto de estas consideraciones.

Las dos siguientes intervenciones centradas ya en el trabajo específico con un grupo homogéneo (los agentes con cargos o funciones de conducción) han sido por demás esclarecedoras e inductoras a los cargos. Se ha trabajado, analizando las propias prácticas de los agentes, lo que los agentes hacen desde lo real, conferido por las funciones del cargo, desde el valor agregado o desde el compromiso individual y también se han construido básicas estrategias de “inserción” o inducción activa a los cargos.[46] Este trabajo ha resultado por demás productivo para quienes observaban algunas dificultades para “hacerse cargo del cargo” (en palabras de ellos mismos), legitimando un posicionamiento de los actores en sus funciones. Un tema muy significativo en este sentido ha sido el tema “conducción” o liderazgo institucional desde las funciones u obligaciones conferidas por el cargo mismo.

Se ha arribado a un punto en el que se esta por iniciar el mismo tipo de actividad con el grupo homogéneo de agentes que tienen funciones “de ejecución” de procesos, quienes esperan con cierta inquietud la actividad por los movimientos y cambios ocurridos en el grupo anterior. (efecto de contagio grupal institucional)

3. LOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA

El trabajo propuesto para el CGP 2 Sur tuvo los siguientes objetivos consensuados entre el equipo de conducción del CGP, el equipo de intervención de Capacitación y todos los actores involucrados:

[46] Las consignas para los diferentes momentos en grupos de reflexión-producción han sido:
- ¿Qué hago, “formalmente” hablando? ¿Cuáles son mis misiones y funciones desde lo formal?
- ¿Qué hago “realmente” más allá de las funciones escritas? ¿cuál es el “valor agregado” que le pongo a mi tarea desde el compromiso individual?
- ¿Todos saben lo que yo hago? ¿qué me gustaría que conozcan de mí, de mi trabajo?
- ¿Qué esperan los demás que yo haga? ¿qué es lo que yo creo que esperan? Escucho a mis compañeros ¿qué es lo que esperan realmente?
- ¿Qué condiciones institucionales / organizacionales necesito para desenvolverme mejor en mi función? ¿qué puedo aportar para ello desde mil lugar? ¿a qué me puedo comprometer?



- Un trabajo institucional
- Un apoyo para el gerenciamiento de la organización CGP
- Un diagnóstico de situación institucional / de necesidades varias
- Una actividad de inducción a los cargos
- Un entrenamiento en temas emergentes surgidos desde la demanda espontánea grupal / institucional y condensados en agenda acordada con todo el grupo de actores institucionales.

Para ello fue de fundamental importancia tener presente las siguientes premisas:

- Trabajar desde la demanda
- Diseñar la agenda en forma grupal / institucional (taller total)
- Constituirse como grupo de trabajo institucional
- Resaltar el papel del Director General y del Delegado Comunal como nexos comunicantes / demandantes en forma expresa de la intervención de la Coordinación de Capacitación.
- Trabajo de acompañamiento institucional y de inducción a los cargos.
- Poner en palabras qué es lo que está faltando y que es lo que hay que planificar. Construir la demanda colectivamente y plantear una básica estrategia de gestión operativa.
- Centrar las actividades posteriores en los procesos básicos y estratégicos que hacen a los diferentes puestos de trabajo. Apoyo estratégico para la asunción total de los cargos o funciones de cada actor institucional.

Las consultas que se hicieron al Director General y al Delegado Comunal antes de esta primera aproximación a la institución toda, son las siguientes:

- ¿Cuántas personas creen que pueden asistir a esta primera reunión de diseño y configuración de la propuesta?
- ¿Quiénes son o que cargos o funciones están desempeñando en el CGP?
- ¿De qué días de la semana disponen como para realizar esta actividad?
- ¿Cuáles son los temas emergentes que desde su lugar creen que hay que trabajar?
- ***¿Están en condiciones de "recibir" todo lo que pudiera venir como demanda a veces agresiva o violenta? (Demandas que quizás nunca habían visualizado o percibido desde su rol de conducción)***

De esta primera reunión con el Director General y el Delegado Comunal del CGP 2 Sur, se acuerdan seis reuniones en total a realizarse: dos talleres totales (todos los integrantes del CGP juntos) en la primera y la última reunión y entre estas, cuatro reuniones-talleres parciales con grupos homogéneos, en primer lugar con los cargos y funciones de conducción y luego con los de ejecución de procesos y acciones.

- El principal logro o resultado que se observa aquí, luego de un primer diseño con las autoridades del CGP, es ***la importante actitud de apertura y la***



fuerte convicción de "ofrecerse" desde la conducción aún para "mediar", escuchar "lo que venga" (aún desde una demanda arbitraria y eventualmente agresiva) y prestarse a solucionar o, mejor dicho **"*planificar en conjunto*" soluciones o estrategias de acción organizacionales**. Esta actitud de los conductores, líderes formales e institucionales, ha redundado en un fuerte avance para todos los demás actores involucrados en la experiencia que se vieron motivados a participar.

Las siguientes son afirmaciones que, luego de ser vertidas por las autoridades del CGP en demanda de reunión preliminar, fueron sometidas a juicio, reformulación, acuerdos o desacuerdos con los demás actores institucionales y pasaron a ser los objetivos o propósitos manifiestos y expresos del trabajo emprendido:

- ✓ " Promover la idea de trabajar en un grupo institucional"
- ✓ "Porque pasamos gran parte de nuestras vidas en este espacio: es necesario generar / promover una cultura de bienestar en el trabajo"
- ✓ "Necesitamos hacer un cambio cultural: horizontalizar responsabilidades y posibilidades"
- ✓ "Generar conciencia de cultura de trabajo"
- ✓ "Somos servidores públicos y por eso debe haber un solo discurso"
- ✓ "Necesidad de coordinar horizontalmente los trámites o rutinas del CGP"

Luego, frente a estas afirmaciones que denotan falencia, necesidad, expectativa de mejoras, intentando centrarse en "lo que tienen como propio" en lo "todavía posible", se escuchan de los demás integrantes del CGP en reunión plenaria las siguientes aseveraciones:

"por lo general somos un lugar de puertas abiertas",
"tenemos un buen lugar",
"tenemos que ser un lugar de puertas abiertas"
También se escuchan otras tales como..

- Necesitamos terminar con las mudanzas
- O quizás nos falte todavía hacer más mudanzas
- Nos falta espacio
- Algunos no se quieren mudar (abandonar) el espacio donde están ahora
- Cual va a ser mi lugar definitivo??

Estas interesantes expresiones inmediatamente nos llevan a abordar/definir en forma indirecta el concepto de **"cultura organizacional"** en relación con el CGP mismo. Surgidas del análisis de los **"usos, costumbres y hábitos"** de la organización, se escuchan manifestaciones de apoyo a las opiniones y otras manifestaciones "extra" como ***"somos receptivos más que expulsivos", "tenemos buena cara a pesar de todo".*** También conecta a todos los asistentes con conceptos clave acordados en la agenda, tales como la noción de **"equipo" "trabajo en equipo" y "liderazgo".** Asimismo hacen referencia a las



paradójicas ***resistencias al cambio*** junto con las ***necesidades de cambio*** ("Necesitamos terminar con las mudanzas" o "quizás nos falte todavía hacer más mudanzas")

- Visualizamos aquí un nuevo logro relativo a ***la construcción de una dinámica relacional y una identidad institucional*** que se observa en las interacciones en el taller (algunas personas que nunca antes habían manifestado expresiones de esa índole frente a las autoridades del CGP, personas que no habían escuchado referir a otros más antiguos algunos datos sobre la historia de la organización, personas que plantean fuertes datos que hacen a la identidad del CGP desde la historia recorrida y desde ciertos hitos o acontecimientos "fundacionales" que citan frente a los demás integrantes, etc.)

- Respecto del tema ***calidad, calidad de los servicios ofrecidos por el CGP***, también surge la preocupación muy conectada con aspectos relativos a la identidad, de la cultura de la organización o el clima que se percibe en el CGP o que se ofrece hacia fuera del mismo. Lo vemos en afirmaciones como las siguientes:

  ✓ "Tengo una preocupación: ¿qué servicio damos?"
  ✓ "¿Con qué se va el contribuyente? El contribuyente se tiene que ir aunque sea con contención"
  ✓ "Es necesario mejorar el clima laboral del cual la conducción es parte".

- Otro importante logro y "punto de partida", fundante en este "devenir" o construcción de un equipo de trabajo y de un camino institucional, es la impronta dejada por el relato del Director General. Este, en varias oportunidades, con una actitud de líder, iniciador de la construcción grupal, "toma este espacio" para promover el debate, diseñar de pautas vitales y urgentes para agendar, y surgen las siguientes afirmaciones que motivan a los demás integrantes a establecer compromisos:.

Frente a las necesidades expresadas por el grupo con referencia a objetivos comunes, mismo fin, grupo homogéneo, tarea común compartida, criterios comunes; sintetizadas en la siguiente afirmación*: "Trabajar en equipo no es sólo trabajar juntos en el mismo espacio; no es sólo sumar individualidades",* sino *"negociar, discutir, escucharse, resignar, consensuar".*

La siguiente intevención del Director General, se constituye en un punto de inflexión:

"..uno aprende sobre la marcha, a mí me costó al principio compartir con el Delegado Comunal, después aprendí que compartiendo se aprende", "para mí esto es nuevo también", "antes lo hacía de otra manera .."

Esta intervención es clave y, aunque la dinámica venía siendo "definir", "caracterizar", "construir conceptos en forma colectiva grupal" sobre los temas de interés que van surgiendo, el aporte del Director General al realizar este



testimonio plantea “un antes y un después” de la dinámica grupal del taller. La intervención es muy bien vista por los demás integrantes del grupo que asienten con la cabeza, los gestos y lo postural. Hay “descompresión” en el clima. Se observa claramente que, mas allá de los aspectos meramente “declaratorios”, hay un fuerte sentir y un poderoso insight en la mayoría de los asistentes

- También, una claridad fundamental que surgió en este espacio para cuestionar, contruir criterios consensuados acerca de conceptos, ideas o formas de operar, o “hacerse cargo de los cargos” y sus funciones conferidas, fueron las que se manifiestan en las siguientes aseveraciones:

Intervención del Delegado Comunal:

“..todo equipo tiene una tarea que deviene de la función: a veces es individual, a veces es interactuada y cruza transversalmente a la organización”.
“..no sólo se conducen personas sino también procesos o procedimientos de los que estoy a cargo” (refiriéndose a algún caso específico de alguien que decía “no tengo a quien conducir.. ¿qué conduzco?”)

Se refuerza aquí la idea de liderazgo concebido no sólo como “liderazgo político” sino también como un liderazgo institucional o referido a la conducción de procesos o al “ser un referente dentro de la institución frente a ciertas rutinas, actividades o procesos”.

- Otro aspecto considerado un logro significativo ha sido el ***“diferenciar”, “delimitar” lo que está conferido por los cargos*** (misiones y funciones desde lo formal) ***y los aspectos relativos al “valor agregado” o compromiso para con la tarea.*** Cada asistente ha comenzado a conscientizar y a establecer su mínima estrategia de trabajo para sostener tales compromisos. El espacio de reflexión para analizar funciones “reglamentadas” tanto por la letra como por lo consuetudinario y diferenciarla de lo descubierto como propio, ha resultado de gran utilidad para la autoconsciencia y valoración del grupo.

Conclusiones Generales derivadas de la realización del trabajo en el CGP

Aprendimos que..

1. Es invalorable la continuidad en la gestión de una institución. La experiencia de por lo menos 3 años es esencial. La rotación es importante pero conspira contra la identificación. Es arduo conocer a una institución para poder cambiarla. En este caso la continuidad del Director General fue un factor a favor.

2. Es importante la calidad de la formación de los actores que facilite la



realización de acuerdos. En este caso el Delegado Comunal tiene una profesión de base humanística y se encuentra realizando una maestría en planeamiento.

3. Es fundamental la coordinación externa para poder tener un posicionamiento que permita el logro a su vez de cierta rigurosidad conceptual, al mirar a la organización para modificar rutinas y quebrar prejuicios.

4. Es importante el Taller Total al encarar el entrenamiento situado. No es conveniente "sacar a la gente de la organización" sino construir entre todos la demanda de formación. Todos deben saber lo que alguien va a aprender porque es una necesidad compartida y un desafío para todos. Esto crea solidaridad al momento de cubrir el puesto de la persona que se está formando.

5. Es indispensable diseñar las actividades con una clara visión de los logros a alcanzar por la organización. Ha sido muy útil el reconocimiento de la distancia entre lo formal/real.

6. Ha sido de importancia que los términos necesarios para percibir y evaluar el comportamiento organizacional fuesen compartidos por todos los niveles, sobre todo en lo que tiene que ver con la atención al público.

7. Las metas o resultados organizacionales deben ser construidos en conjunto y así revisados. La medición del desempeño organizacional y sus categorías deben ser construidas entre todos.

8. Es esencial diseñar criterios, y espacios para resolver los problemas que vayan surgiendo en la gestión.

9. La buena relación reordena las conductas en pro del aprendizaje y en pro de compartir el conocimiento, las personas son más proclives a convertirse en instructores.

10. En los talleres se reproduce la técnica de construir conceptos a partir de lo que saben tanto el coordinador como a quien se le está facilitando el aprendizaje. Enseñar y aprender en una relación dialéctica a su vez armónica y dinámica. Sin embargo es importante para que esto sea productivo que "se formalicen "y "se dé seriedad" a los encuentros.

11. El grupo de coaching debe tener una escucha, un supervisión externa, que le permita reflexionar sobre los procesos.

12. Toda capacitación bien entendida es intervención institucional en la totalidad de la organización. La demanda debe ser explicitada y analizada por todos, es importante promover la emergencia de los recursos de aprendizaje-instrucción internos, a efectos de construir una cultura organizativa dinámica, flexible, adaptada y "aprendedora."



13. La visión estratégica de las organizaciones debe incorporar el desarrollo del capital intelectual y la gestión del conocimiento.47[15]

Bibliografía general

DAHLMAN, CARL (1999) y colaboradores, “El Conocimiento Al Servicio Del Desarrollo”, World Development Report 1998/99: Knowledge for Development

ECHEVERRÍA, RAFAEL. (1995) "Ontología del Lenguaje". Editorial Dolmen.Chile FAINSTEIN HÉCTOR N (1999) “ La Gestión de Equipos Eficaces”, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

FALIVENE GRACIELA (2000) "Fortalecimiento de los Recursos Humanos en el Programa de Descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", V Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.

FLORES,FERNANDO. (1994) "Creando Organizaciones para el Futuro". Editorial Dolmen. Chile.

JABES, J. AND ZUSSMAN, D. (l989) : "Organizational Values in the Public and Private Sectors, Paper presented at the Managers and Managing in Canada and Britain Workshop, held by the British Association for Canadian Studies, Aston University, U.K. 16 march l988, citado en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas". Vol. 56., N§ 1, Marzo l989.

MATURANA HUMBERTO, VARELA, FRANCISCO (1996) :"El árbol del conocimiento". Editorial Universitaria. Chile.

MINTZBERG, H. (1973). “The Nature Of Managerial Work”, Harper & Row, New York, USA

OCDE (1998), “L´Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals”, Barcelona, EAPC-Diputació de Barcelona. Barcelona. España.

RAMIÓ CARLES, (2000) “Corrientes Neoempresariales Versus Corrientes Neopúblicas : Cultura Administrativa, Valores Públicos Y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical “. Revista Instituciones Y Desarrollo N° 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad- PNUD

SCHEIN, E. H., (1984) “Coming to a new Awareness Of Organizational Culture”, Sloan Management Review,, Winter 1984

SCHEIN, E. H., (1988), “La cultura y el liderazgo”, Plaza y Janes, Barcelona, España.

Bibliografía sobre metodología de intervención / modalidad de abordaje institucional / Abordaje de campo / dispositivo de relevamiento en terreno.

LOURAU, Rene, (1994). “El análisis institucional”. Segunda parte: Las intervenciones institucionales. Amorrortu editores. Buenos Aires.

GUATARI, Felix; LAPASSADE, Georges; LOURAU, René; MENDEL, Gerard; ARDOINO, Jacques; DUBOST, Jean y LEVY, André, (1987) “La intervención institucional”. Editorial Plaza y Janes. México.

CORVALAN DE MEZZANO, Alicia, (1998) “Institucionalistas trabajando”. Crónicas de intervenciones institucionales, guía para el trabajo institucional, la observación y el registro y otros artículos. Eudeba. Facultad de Psicología. Buenos Aires.

RODRIGUEZ MANSILLA, Darío, (1999) “Diagnóstico organizacional”,. Ediciones Universidad Católica de Chile. Alfaomega editor. México.

47[15] DAHLMAN, CARL (1999) y colaboradores, “ El Conocimiento Al Servicio Del Desarrollo”, World Development Report 1998/99: Knowledge for Development



14. FACILITANDO FACILITADORES

CONTENIDO

¿CÓMO APRENDEMOS?
ESTILOS DE APRENDIZAJE

APRENDER AL PRACTICAR

*** Corre riesgos.**
*** Se siguen tareas.**
*** Se influye a la gente por medio de la acción.**
APRENDER AL PERSAR
* Analiza ideas y conceptos de manera lógica.
* Planea Sistemáticamente.
* Actúa sobre el entendimiento intelectual de una situación.
APRENDER AL OBSERVAR Y ESCUCHAR
* Observa cuidadosamente antes de hacer un juicio.
* Vé las cosas de una perspectiva diferente.
* Busca significados.

* Se relaciona con experiencias específicas.
* Se relaciona con la gente en un nivel interpersonal.
* Es sensible a los sentimientos de la gente.
APRENDIZAJE DE ADULTOS
1.- Los adultos deben querer aprender.
2.- Los adultos aprenden solo lo que necesitan aprender.
3.- Los adultos aprenden al practicar.
4.- El aprendizaje de adultos se centra en problemas reales.
5.- La experiencia afecta el aprendizaje del adulto.
6.- Los adultos aprenden mejor en un ambiente informal.
7.- Se debe usar una variedad de métodos al enseñar a los adultos.
8.- Los adultos quieren retroalimentación y guía, no calificaciones.
CICLO DEL APRENDIZAJE DE LOS SEIS PASOS
1.- Porque?
2.- Familiar.
3.- Pasos (Ejemplos).
4.- Demostración.
5.- Practicar/Retroalimentación.
6.- Aplicación.
ROL DEL FACILITADOR
a) Investigador
b) Asesor
c) Anfitrión
d) Líder de Orquesta
e) Experto del Tema
f) Motivador
g) “Coach”
RESPONSABILIDADES
CON EL ESTUDUANTE



Antes de la Capacitación:	Hacer el trabajo previo, terminar todo el trabajo para poder concentrarse durante la capacitación. Hacer los arreglos para ausentarse de la oficina, clientes en caso de ser necesario.
Durante la Capacitación:	Centrarse en el aprendizaje, participar activame
Después de la Capacitación:	Aplicar y compartir aprendizajes claves, comentar con el Gerente las oportunidades para reforzar el aprendizaje.

CON EL FACILITADOR

Antes de la Capacitación:	Reunir y revisar el material, verificar los arreglos del salón/logística y asegurar los audiovisuales y materiales requeridos.
Durante la Capacitación:	Facilitar el aprendizaje, estimular la conversación de todos los participantes, contestar a las preguntas, mantener centrados a los participantes y otorgar descansos adecuados.
Después de la Capacitación:	Solicitar el apoyo a la Gerencia, para reforzar los aprendizajes clave, registrar las oportunidades para mejorar la capacitación futura, dar seguimiento de la transferencia de habilidades.
Antes de la Capacitación:	Posicionar la capacitación, establecer el tono, comunicar las expectativas, explicar la importancia y familiarizarse con el contenido y objetivos de la capacitación.
Durante la Capacitación:	Participar en la capacitación como participante o como cofacilitador (en ocasiones).
Después de la Capacitación:	Apoyar/reforzar el uso de las nuevas habilidades en el trabajo, reunirse con el participante para comentar los aprendizajes clave, observar las nuevas habilidades/retroalimentación.

EXPECTATIVAS DEL PÚBLICO
EL PÚBLICO COMO SUS CLIENTES
SERIEDAD
* Comunicar un mensaje.
* Estar bien preparado.
* Entregar de acuerdo con las promesas hechas al grupo.

CAPACIDAD DE RESPUESTA
* Comunicar con entusiasmo.
* Prestar toda su atención.
* Responder a las preguntas.
* Estar disponible para conversaciones.
* Escuchar con atención.
* Establecer un ejemplo profesional.
* Entender los conceptos del programa.
* Establecer un vínculo entre el contenido y la realidad de los participantes.
* Atender las necesidades individuales.



* Recuerde, como facilitador usted es el LÍDER de la capacitación.
* Reconozca la distracción e ignórela.
* Elimínela con tacto.
* Vuelva a concentrar la atención.
* Repita su último punto y continúe.

HACER QUE SU CAPACITACION SEA MEMORABLE

HACERQUE EL MENSAJE SEA CLARO

* Organizar con antelación sus pensamientos, fluidez de orden y lógica.
* Usar terminología clara.
* Usar gramática correcta.
* Usar correlación en el mensaje.

EVITE CONFERENCIAS LARGAS

* No hable más de 10 minutos sin la participación del publico.
* Divida su mensaje en:

a) Hacer preguntas.
b) Agregar ejemplos.
c) Usar ilustraciones.

USE TRANSICIONES Y RESUMENES

* Enlace cada tema nuevo con el anterior.
* Enfatice la manera en que la capacitación puede aplicarse en el trabajo.
* Identifique puntos de acción, cumplimiento de objetivos.

USE AYUDAS VISUALES

* Permita que los acetatos y gráficas apoyen su mensaje.
* Añada claridad a las conversaciones al elaborar su rotafolio.

CREE SU PROPIO ESTILO

* Acepte que es natural tener miedo.
* Practique hablar en público.
* Demuestre su entusiasmo por el tema.
* Personalice lo que dice.
* Actúe de manera natural.
* Hable con Seguridad.
* Tenga contacto visual con cada participante.
* Establezca su ritmo.
* Varíe su Tono de Voz.
* No se deje intimidar.
* Use lenguaje Corporal.
* Evalúe a su público.
* Use un lenguaje corporal positivo.
* Observe la retroalimentación de su auditorio.
* No tema equivocarse.
* Disfrute mientras habla.

FACILITACIONES DEL PROCESO DE GRUPO

LA MEJOR MANERA DE COMPROMETER A LAS PERSONAS

- ATENCION: Atraer la atención.
- INTERES : Crear interés.
- DESEO : Crear un deseo.
- ACCION : Motivar a actuar.

LINEAMIENTOS PARA LA FACILITACION DE CONVERSACIONES

* Presente la conversación.
* Deje que el grupo genere la conversación.
* Aclare y vuelva a parafrasear las declaraciones clave.



* Mantenga la conversación.
* Junte ideas similares.
* Asegúrese que todos participan.
* Resuma y enfatice lo que se aprendió.
* Fomente la participación.

ESCUCHAR ACTIVAMENTE

* Demuestre interés sincero en lo que dicen los participantes.
* Verifique si tiene la interpretación correcta.
* Haga contacto visual.
* De retroalimentación útil y de apoyo.
- Use el lenguaje corporal positivo.

CINCO IDIOMAS DEL FACILITADOR

1.- Lengua Materna.
2.- Lenguaje Especializado.
3.- Dialecto Local.
4.- Lenguaje de la Organización.
5.- Lenguaje no Verbal.

LENGUAJE CORPORAL

* 70% de los intercambios de comunicación son no verbales o dependen del lenguaje corporal. El lenguaje corporal es el arte de ver lo que los demás están pensando.

COMPRENDER EL LENGUAJE CORPORAL

* Mantenga la mente abierta.
* Observe su propia postura y gestos.
* Observe el lenguaje corporal de los demás.
* Aprenda a leer y a interpretar el lenguaje corporal y verbal a la vez y saque conclusiones.
* Aprenda a controlar su lenguaje corporal.

* Trate su lenguaje corporal como un idioma nuevo.

HABILIDADES PARA PREGUNTAR

TIPOS DE PREGUNTAS

a). Abiertas
b). Directas.
c). Opinión.
d). Interpretativa.
e). Relevo.
f). Controversial.
g). Evaluativa.

h). Basada en hecho.

HACER Y FOMENTAR PREGUNTAS

* Iniciar, ampliar o finalizar una conversación de grupo.



* Introducir nuevas ideas.
* Incitar el pensamiento sobre un tema.
* Recopilar información.
* Alentar reacción.

* Verificar para asegurar claridad y entendimiento.

* Obtener acuerdo.
* Guiar el ritmo y dirección de la sesión.

BUENAS PREGUNTAS

* Trate de no formular preguntas que lleven respuestas del tipo “si o no”.
* No debe de ser dirigidas a una respuesta.
* No deben revelar su objetivo.
* No se deben limitar a un sólo punto.

RESPONDER A PREGUNTAS

* Escuchar.

* Parafrasear.

* Pausar.
* Responder.
* Pedir más preguntas.

MANEJO DE PREGUNTAS DIFICILES

a). Preguntas Hostiles.

CENTRAR LA ATENCION

* Mantener al grupo dentro del programa..
* Intervenir.

* Resumir.

* Redirigir al grupo.

PROPORCIONAR RETROALIMENTACION

* Observe y escuche con atención.
* Enfoque acciones y comportamientos.
* Equilibre la crítica.
* Use ejemplos específicos.
* Proporcione sugerencias útiles.
* Retroalimente cuanto antes.

COFACILITACION: BENEFICIOS

<u>Del facilitador</u>:

* Oportunidad de aprender.
* Conserva energía personal.
* Menor fatiga.
* Mayor tiempo para escuchar y observar.

<u>Del Participante</u>:

* Diferentes estilos y puntos de vista.
* Más probables que se atiendan las inquietudes personales.



ROL DEL FACILITADOR
MUESTRE BENEFICIO
* Ganancias personales
* Asegurar sobre recompensa de resultados.
OFREZCA ELOGIO Y RECONOCIMIENTO
* El esfuerzo positivo es esencial para un buen desempeño.
PROPORCIONE RETROALIMENTACION INDIVIDUAL
* Use sesiones de Dinámicas de Trabajo para establecer las expectativas de desempeño.
* Proporcione elogios y aliento.

* Idea clara de lo que se espera de ellos.
* Establecer metas y objetivos.
* Sistemas de seguimiento para medir el progreso comparado con las metas.
* Demuestre a su gente que son y seguirán siendo exitosos.
PROPORCIONE EJEMPLOS POSITIVOS
* Motiva a desempeñarse mejor.
* Cite individuos y grupos exitosos.
BUENAS INSTRUCCIONES
* Informar lo que se espera y como se medirá el éxito.
* No tendrán que adivinar como se medirá el desempeño y así el éxito de la actividad.
PASOS A SEGUIR
Existen tres pasos básicos involucrados para facilitar exitosamente un Ejercicio de práctica:
1. Presentar el ejercicio.
2. Conducir el ejercicio.
3. Análisis y consulta de ejercicio.
1. PRESENTAR EL EJERCICIO
* Introducción breve
* En la introducción deberá:
    - Presentar los materiales apropiados a ser usados.
    - Anunciar asignaciones de grupos.
    - Delimitar tiempo.
    - Cubrir los primeros cuatro pasos del Ciclo de Aprendizaje.

2. CONDUCIR EL EJERCICIO
Este paso se relaciona con el paso 5 del ciclo del aprendizaje.
    - Practicar y recibir retroalimentación.
    - Aquí es donde los participantes practican la nueva habilidad.
    - Reciben retroalimentación de Usted y otros participantes.

3. ANALISIS Y CONSULTA DEL EJERCICIO
Paso que nunca se debe eliminarse es critico va de la mano con Planear la Aplicación.
<u>Pasos:</u>
    - Comente aprendizajes claves.
    - Incluya cosas que salieron bien y en cuales se puede mejorar.
    - Incluir un plan o conversación de cómo aplicará la habilidad nueva en el trabajo.

* Existen diversos tipos de ejercicios
* Los tres tipos de ejercicios mas comunes son:
    - Ejercicios Individuales.
    - Ejercicios en Equipos.
    - Prácticas de Habilidades.



EJERCICIOS INDIVIDUALES

* Incluyen la aplicación del contenido de situaciones de trabajo individual del participante.

- Experiencias Vividas.
- Ejercicios prácticos.
- Ejercicios de autoverificación, etc.
- Tener buena administración de tiempo asignado para la realización del ejercicio (lentos y rápidos).

TRABAJOS EN EQUIPO

<u>Exito dependerá</u>:

Estructura del grupo

- Divida el grupo mayor en grupos + pequeños
- Asigne personas, equilibrando grupos
- Ofrezca oportunidad a trabajar con personas que no frecuentemente están en contacto.

EJERCICIOS

<u>Los ejercicios pueden incluir:</u>

- Casos prácticos.
- Actividades de solución de problemas.
- Completar una parte de la tarea + grande.

<u>Durante el ejercicio del grupo:</u>

- Camine entre los equipos monitoreando los avances.
- Proporcione ayuda y preguntas inducidas.
- Notifique con tiempo antes de acabar el ejercicio.

PRACTICAS DE HABILIDADES

Las actividades de práctica de habilidades se basan en interacciones realistas.

Roles definidos pero designados para proporcionar flexibilidad y creatividad manera en la que se logra el resultado.

Estos ejercicios incluyen

- **Escenificación de roles.**
- Ejercicios prácticos.



15. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVAS PARA LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL DEL SECTOR PÚBLICO (CULTURA ORGANIZACIONAL Y CLIMA ORGANIZACIONAL)

Luzvian Saray Rubio

RESUMEN.

Con este documento hemos querido aportar como podemos intervenir en las organizaciones del sector publico a través de la facilitación, en una primera parte analizamos porque la trasformación organizacional del sector público, como realizarlo a través de la cultura organizacional y del clima organizacional,

Como intervenir en los diferentes niveles de la organización, cuando intervenir en el cambio de la cultura organizativa, cómo el cambio en las estructuras mentales solo puede lograrse invirtiendo tiempo, recursos, espacios de reflexión con la participación del talento humano. Se mencionan las técnicas de intervención utilizadas para lograr que el conocimiento que reside en las memorias individuales y colectivas sea potencial izadas por la organización, porque al interior de sector publico educativo es necesario impulsar el aprendizaje individual y colectivo, es allí donde debe producirse la innovación, la creatividad y la generación de procesos de cambio, haciendo posible directamente o indirectamente la transformación de la sociedad.

Con esta experiencia de intervenir en el clima organizacional y la transformación cultural del sector publico, estamos seguros que involucrando a toda su gente con técnicas de participación, enfrentaremos exitosamente los cambios constantes que permanentemente ocurren en el entorno.

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones del sector público tienen como misión la generación de servicios con calidad y excelencia, por lo tanto deben concebir un modelo humanista en su accionar, para ello la capacitación y formación permanente de su gente, hacia la obtención de personas con proyectos de vida clara, estructurados con capacidad de logro, autónomas, creativas capaces de comunicarse, con actitud para trabajar en equipo, comprometidas, líderes de si mismos para conducir con éxito el proceso de transformación organizacional, que les permita estar preparadas y adaptadas para el cambio permanente.

Las Instituciones deben tener la capacidad de conocerse a sí mismas, generar un cambio evolutivo, un sentido de autocrítica que les permita replantear su accionar.

Generar compromiso de promover, motivar y definir el potencial humano de la organización hacia objetivos de crecimiento y realización personal.

Crear sistemas de trabajo en equipo que aseguren la participación creativa, la sinergia y la solidaridad grupal.

Deben concluir programas de cambio, mejoramiento continuo, procesos formativos, educativos, igualmente realizar seguimiento y acompañamiento de los procesos de transformación.

Por lo anterior este documento recoge conceptos sobre el Desarrollo Humano trabajados en cada grupo de la organización, impartidos a través de metodologías de aprendizaje vivencial, de reflexión, en el que los participantes se convierten en protagonistas de sus propios resultados,



donde se puede aportar, se da cabida a la inteligencia colectiva, a la construcción del proceso de cambio y al compromiso por parte de los participantes en contribuir al mismo.

DESARROLLO.

1. Porque la transformación organizacional del sector público?

Dentro de lo que se nos ha venido cuestionando a este sector es la poca respuesta que damos a los cambios del entorno y a la lentitud de los procesos para lograr llevar a cabo el resultado eficaz desde lo que pretendemos en su misión y visión.

Como hasta ahora hemos venido organizándonos, como hemos venido desarrollando las funciones tiene un efecto en el ambiente organizacional, la concepción que sobre el ser humano se tenga dentro de una organización, determina las posibilidades de desarrollo de autorrealización, el grado de autonomía individual y las posibilidades de contribución que pueden hacer todos sus miembros a la sociedad.

Es poco los avances que hasta el momento ha hecho este sector por el capital humano para crear nuevas realidades, aprender continuamente de su gente, en un aprendizaje auto transformador que pueda construir cultura.

2. ¿Disposición para el cambio organizacional?

Ubicándonos en la responsabilidad que tenemos todos de la transformación organizacional y la poca masa critica que nos permita aceptar como debemos enfrentar los nuevos paradigmas de la administración y del desarrollo organizacional, y como cada uno de los miembros de este sector tiene ante la sociedad de iniciar esa confrontación, primero con sigo mismo antes que con los demás, es costumbre señalar la problemática desde afuera y no hacemos la reflexión interna primero en cada uno de nosotros y que tanto estamos dispuestos para enfrentar los cambios.

El sector público en su masa critica se ha concentrado desde reflexiones burocráticas, ha señalar que los altos cargos de dirección son los responsables de la problemática del cambio y los altos directivos señalan que son los niveles bajos los que permanecen rígidos para enfrentar los cambios.

Esto quiere decir que ninguno de los dos sectores estan preparados para enfrentar el cambio y la transformación. ¿Cómo hacerlo? Desde el compromiso de la gente, en abrirse desde su propia reflexión, desde lo que representa el vencer temores y romper paradigmas desde lo que hemos considerado hasta ahora lo publico.

Se debe Facilitar procesos de aprendizaje creativo y transformador aprendiendo de todos sus miembros, facilitándoles los tiempos, espacios y ambientes adecuados, para hacer la reflexión de los modelos tradicionales de pensar y actuar.

3. ¿Cómo diagnosticar la organización?

A través de la facilitación, Involucrando a los diferentes niveles de la organización podemos diagnosticar, agrupándolos inicialmente en su primera fase por grupos homogéneos, se pretende tener así un gran panorama de toda la organización, propiciando en cada uno la participación desde su propia realidad.

Sensibilizar a su gente, para mantener una actitud favorable al diálogo, al intercambio de ideas, a espacios de interrelación, que permitan la reflexión desde la observación de cada uno de los miembros, evitando señalamientos que no contribuyan a un clima favorable para el aprendizaje y para la transformación cultural. De esta manera la organización aprende de sí misma, abre la posibilidad de pensar de otra manera, la realidad cambiante que debe afrontar.

4. Cómo intervenir desde el diagnóstico de la cultura organizacional?

El diagnóstico estratégico se inicia con la identificación de la cultura de la organización y su concordancia con su misión y su visión.



Desde el punto de vista estratégico, la cultura de una organización es un factor clave del éxito.

Cada organización tiene su propia cultura que la distingue de los demás, lo que le da su propia identidad. La cultura de una institución incluye los valores creencias, actitudes y comportamientos que se consolidan y se comparten dentro de la vida de la institución, el estilo de liderazgo, los procedimientos, las características generales de las personas que la integran, es decir, la cultura de una institución es la manera como las organizaciones hacen las cosas, como establecen prioridades y dan importancia a las diferentes tareas que se desarrollan., Por lo tanto la cultura corporativa es una de las mayores fortalezas de una organización si coincide con sus estrategias, pero si esto no ocurre será una de sus principales debilidades.

Retomando el sector publico y enmarcándolo desde estas reflexiones nos puede acercar a lo que en realidad pretendemos y es que todos los miembros que interactúan en la institución reflexionen desde lo que para cada uno de ellos ha propiciado hasta ahora una cultura organizacional que ha sido ampliamente criticada por el entorno social, de manera que no esta dando respuestas a la responsabilidad social que se tiene, señalándolas de ineficientes, lentas para responder al entorno, con paradigmas rígidos que no permiten su desarrollo y categorizándolas en no sentirse participes ni responsables de lo que representa el pertenecer a instituciones públicas.

Cada miembro de la organización aprende a diario y vive de su cultura, debe conocerla a fondo, por eso a través de facilitar en los diferentes niveles de la organización, se puede lograr un gran diagnostico que permita fortalecer lo que hasta ahora sé esta haciendo bien y mejorar y modificar lo que no esta cumpliendo con una cultura de éxito.

Como podemos expresarla:

- Las cosas que se comparten.
  - Las comunicaciones establecidas.
  - Las actividades que se realizan(ritos, ceremonias, reuniones, celebraciones etc.
  - Los sentimientos comunes(satisfacción hacia la labor, compromiso organizacional, sentido de pertenencia etc.)

¿Quiénes forman parte de esa cultura corporativa? Según Humberto Serna.

a. Los fundadores.
b. El estilo de dirección
c. La claridad de sus principios organizacionales.
d. El empoderamiento
e. Estructura
f. Sistemas de apoyo
g. El talento humano

Revisando estos elementos se educa a la organización sobre el ejercicio del liderazgo el cual se convierte en forjadores de una cultura organizacional favorable al cambio. Como se han venido formulando los principios y valores,

Porque actuamos así? Y cuales son nuestros valores centrales? ¿Cómo son nuestras formas de comunicarnos? ¿Cómo es la interacción de los miembros de la organización para lograr la misión y la visión? Construimos colectivamente, trabajando en una cultura de equipo o nuestras acciones marcan un centrado individualismo y un clima de no-confianza?. Revisamos una cultura organizacional sustentada en valores y donde la transformación no esta en las cosas o en el modelo administrativo, sino el cambio esta en la gente misma.

5. Cómo intervenir desde el diagnostico del clima organizacional?.

Es aquella estructura sicológica de las organizaciones,, es la sensación, la personalidad, o carácter del ambiente de una organización, este ambiente puede ser de temor. De confianza, de



seguridad, es por lo tanto una fuerte influencia por parte de la conducta de las personas. Y son de permanencia relativa en el tiempo.

Se han venido adelantando mediciones del clima organizacional, aplicando instrumentos(encuestas), se ha venido cuestionando si es posible medir y diagnosticar de un modo significativo las percepciones de los diferentes miembros de la organización, analizar como pueden influir en el clima organizacional, los patrones de liderazgo, la estructura de la organización, la estructura de los individuos y de los grupos,, los procesos para toma de decisiones, y las comunicaciones intra e interpersonales de la organización.

Por eso hemos podido comprobar lo significativo que es el Incluir la facilitación como una manera diferente y más efectiva de diagnosticar el clima organizacional, los seres humanos modificamos o somos modificados por el ambiente del que hacemos parte, en cierto sentido somos el ambiente,, es un intercambio de percepciones, ideas, experiencias, sentimientos, y otros componentes de la conducta humana.

6. ¿Existen relaciones entre cultura organizacional y clima organizacional (CO) ?

La cultura organizacional y el clima organizacional suelen confundirse en 1988 Shein, considera que la cultura organizacional es el nivel mas profundo de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una organización y que operan in inconscientemente para regular la acción colectiva. Esos elementos profundos, inconscientes y además compartidos especifican y uniformizan los modos colectivos de actuar. Por su parte los modos de percibir compartidos suelen ser conscientes, manifiestos y medíbles. Cultura y clima son dos realidades diferentes pero relacionadas. La cultura moldea el clima en la medida en que puede afectar los modos de percibir la realidad (Lanzer, 1978. El **CO** aspectos superficiales de la cultura, que son conscientes, pero no es un concepto sustituto o equivalente al de cultura, esta se refiere ha algo mas profundo y constante, aquel describe algo mas atado a la realidad cotidiana y más cambiante. La cultura es un principio regulador más general y universal, el **CO** es un principio regulador particular y relativamente cambiante. Es una manifestación de algunos aspectos superficiales de la cultura. Es por eso que intervenir en diagnósticos e intervenciones de cambio y transformación en lo referente a cultura organizacional es a mediano y largo plazo, con procesos de cambio en varias fases, de manera que se pueda llevar en un mejoramiento continuo escalonado.

7. Estrategias de intervención Participativas?

Involucrando a todos los diferentes niveles de la organización, podemos romper el mito": esperar que los otros cambien ", o como tamben se ha manifestado" es que primero deben cambiar los de arriba". Para lograr la intervención para la transformación se plantea lo siguiente:

A- Un mapa de Identificación de las grandes fortalezas y debilidades en los aspectos de su cultura organizacional y del clima.

B. Facilitar en los diferentes niveles las estrategias de mejoramiento de los aspectos débiles señalados.

C. Identificación de acciones que permitan la transformación organizacional, por medio de una matriz ínter cruzada de causa y efecto, Intervención del nivel directivo.

Señalando aquellas que son causas y las que son efecto para priorizar los problemas y encaminar los esfuerzo que permitan soluciones.

Se ha concentrado esta intervención en este nivel, debido a la gran responsabilidad de implementar, los planes de acción estratégicos que conlleven a lograr la trasformación desde la cultura organizacional y el clima organizacional, donde cada uno es responsable de su propia transformación, y existe mucho más debilidad desde este sector, que en los otros niveles de la organización.



8. Metodología facilitadora.

La metodología que hemos utilizado ha sido co-participativa, con procesos co-creativos, involucra a todos los sistemas relacionados, integra las dimensiones del ser humano, es una metodología de reflexión-acción-reflexión, responde mas a las necesidades y expectativas de los participantes, se construye colectivamente para atender al diagnostico y a las propuestas de transformación, la reflexión y las discusiones grupales ayudan a generar puntos de vista y soluciones nuevas y mejores para la organización.

Además se han utilizado técnicas que estimulen los dos hemisferios del cerebro, que logren reflejar la realidad concreta de la organización, que desbloqueen la resistencia, que promuevan la generación de opciones nuevas para la transformación.

Para las fase de sensibilización y diagnóstico se realiza con grupos homogéneos y en la fase de implementación o transformación con grupos heterogéneos.

Las interpretaciones realizadas por los diferentes niveles de la organización, desde las diferentes profesiones, experiencias vividas, experiencias Institucionales, diferentes niveles educativos y por supuesto desde los dos géneros, posibilitan la capacidad de integrar los distintos saberes de los integrantes de la organización.

Dentro de la amplia gama de técnicas de participación se enuncian las siguientes:

1. Construcción conceptos a través de símbolos y gráficos.
2. Uso de juego de roles
3. visualización con tarjetas
4 Mapa mental
5. Encuesta
6. Técnica de preguntas
7. Matriz de intervención intercruzada.

CONCLUSIONES

Cuando se promueve el cambio en una organización se debe hacerlo de manera escalonada, ir combinando los cambios con la estructura actual, se debe vencer la inercia, participando los diferentes miembros de la organización identificando cuales son las fortalezas de su cultura organizacional y cual son las debilidades que deben enfrentar.

La transformación organizacional del sector educativo y publico implica una ruptura con los comportamientos y actitudes existentes, esa ruptura debe ser gradual, debe verse como un proceso acumulativo y permanente que progresa en medio de conflictos y tensiones que no se resuelven en el corto plazo, ni en momentos predefinidos.
La transición de lo antiguo a lo nuevo, no se puede ver como una lógica lineal ni secuencial, se trata de una ruptura y como tal es conflictiva, agudiza las contradicciones entre las fuerzas que buscan la estabilidad, el Statu quo organizacional, y las que promueven el cambio. Deben entender que cada vez mas debemos enfrentarnos a modelos organizacionales diferentes que involucren todas las personas, que constituyan organizaciones de aprendizajes, que construyan cultura de cambio, generen una visión compartida, creen mentalidad de mejoramiento continuo.
Entender que las formas organizativas (leyes, normas, organigramas, manuales etc.) Condicionan las prácticas de trabajo (Sistemas y procedimientos) pero en ningún momento las cambian, un nuevo organigrama no crea prácticas de trabajo.
Solamente la cultura organizacional que toca con las estructuras mentales, creencias, actitudes, relaciones del poder puede modificar las prácticas de trabajo.
La organización real se impone sobre la organización formal, el proceso causal que rige el cambio es el siguiente:

Estructuras mentales.. Prácticas de trabajo.. formas organizativas

Por lo tanto se debe impulsar como cambio de estructuras mentales, una gerencia facilitadora de cambio, un empoderamiento a todos los niveles, pensamiento estratégico en todos los niveles,



un liderazgo basado en valores, una cultura de trabajo en equipo. Una organización basada en una cultura del servicio, en la atención efectiva a los usuarios.

Esta propuesta esta basada en la participación de las personas, en la reflexión que cada ser humano debe tener ante la transformación, la cual debe ser desde su propio ser, hay que tomar conciencia y sensibilización sobre la necesidad de transformación individual, de manera que contribuyamos a una organización humanizada, que conciliando los diferentes intereses individuales de las personas, con los de la organización, se pueda intervenir desde la priorización en acciones a corto, mediano y largo plazo.

El compromiso con la media y alta dirección en estos diagnósticos, es fundamental para el logro de la implementación de las estrategias de acción, son ellos los que deben responsabilizarse de las acciones de intervención y los cambios deben partir del compromiso de cada uno de ellos.
Las estrategias concebidas a mediano y largo plazo, deben estar sustentadas en políticas institucionales, que resistan los cambios ocasionados por la alta rotación del nivel directivo en el sector publico, insistiendo en una participación activa de todos los miembros y conocimiento de las acciones a emprender por parte de todos los niveles de la organización.
De no hacerlo se entraría en el temor a fracasar, se perdería entonces, la confianza y credibilidad de dichas acciones, que se convertirían en propuestas de muy buenas intenciones, en deterioro del clima organizacional y por lo tanto se lograría el efecto contrario de lo que pretendemos implementar.

Adicional quiero comentar que para validar esta propuesta se llevaron simultáneamente :
La investigación de clima por medio de instrumentos (encuesta) a toda la organización y el diagnóstico de cultura y clima a través de la participación activa de la gente, con técnicas de co-participación ya anteriormente mencionadas, logramos comprobar en las dos instituciones intervenidas, como estas últimas lograron obtener resultados mucho más valiosos, con una mayor información, una mejor percepción e identificación con la realidad cultural, se aprovecho el potencial humano y su inteligencia colectiva para recomendar propuestas de solución al cambio cultural y al mejoramiento del clima organizacional.

“El sector publico tiene el reto de educar con el ejemplo y crear espacios que permita a cada persona usar su talento e inteligencia., transformarse en organizaciones de aprendizajes, APRENDIENDO A DESAPRENDER”



16. GUÍA PARA EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

INTRODUCCIÓN

Las guías que forman parte de este documento, constituyen los instrumentos con los cuales se pretende proporcionar a los responsables de la aplicación del Sistema de Organización Administrativa en las entidades, la orientación suficiente par encauzar en forma inmediata los estudios organizacionales que deriven del Programa de Operaciones aprobado para una nueva gestión o cuando la máxima autoridad ejecutiva considere conveniente.

Guía para el Análisis Organizacional.

Guía para el Diseño Organizacional.

Guía para la Implantación del Diseño Organizacional.

Guía para la elaboración del Reglamento Específico.

GUÍA PARA EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

OBJETIVO

Proporcionar lineamientos y metodologías para el análisis organizacional.

CONCEPTO DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Es el proceso mediante el cual se evalúa si la estructura organizacional de la entidad ha contribuido al logro de los objetivos institucionales, establecidos en el Plan Estratégico Institucional y el Programa de Operaciones Anual.

OBJETIVO DEL PROCESO DE ANÁLISIS

Identificar los problemas y deficiencias operativas y de apoyo que se presentan en la entidad, así como las causas que los provocaron.

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

El análisis organizacional, se apoya en los métodos de investigación científica en la cual se pueden distinguir las fases siguientes:



1. **Definición del problema a analizar.-** La investigación se inicia con la identificación del problema en términos concretos para su estudio y resolución.

2. **Planificación del estudio.-** Todo esfuerzo de mejoramiento administrativo, debe comenzar con una cuidadosa preparación, previa determinación del curso de acción a seguir para alcanzar su propósito.

En el plan de estudio se especificará con claridad: qué es lo que se va a hacer y por qué, dónde, cómo y cuándo, quiénes lo harán y cuánto costará hacerlo. En otras palabras es necesario precisar la naturaleza del problema y el propósito del plan, así como las acciones, los recursos, el tiempo y el costo que sean requeridos.

3. **Selección de técnicas e instrumentos para la recopilación de la información.-** La elección de las diversas técnicas e instrumentos estará en función del objetivo del estudio, de la naturaleza del problema, de las fuentes de información e investigación, así como de los datos que deban obtenerse. Las técnicas generales de que dispone el analista para la recopilación de datos son: la investigación documental y la investigación de campo.

Fuentes de información documental:

Los documentos legales de creación de la entidad y los que regulan la materia de su competencia.

El manual de organización y funciones.

El manual de procesos.

Los informes de auditoría.

Diagnósticos y planes de implantación.

Otros.

Fuentes de información de campo:

Entrevistas directas al personal de la entidad y a los usuarios de los servicios.

Entrevistas indirectas, a través de cuestionarios especialmente diseñados, al personal de la entidad y a los usuarios.

Observación directa.



4. **Recopilación de información.-** Esta recopilación se dirigirá al registro de aquellos hechos que permitan conocer y analizar lo que realmente sucede en la entidad, área, unidad organizacional o proceso que se estudia.

5. **Análisis de los datos.-** Terminada la fase de recopilación y registro de los datos, éstos se someterán a un proceso de análisis o exámen crítico que permita descubrir las causas que impiden la operación normal de una entidad, área, unidad organizacional o de un proceso.

6. **Formulación de recomendaciones.-** Como resultado del análisis de los datos y de la formulación de un diagnóstico de la situación que origina el estudio, se desarrollarán varias opciones que permitan resolver los problemas desde distintos enfoques, evaluando sus ventajas y desventajas y presentándolos a manera de recomendaciones.

   Las recomendaciones que resulten de la aplicación del proceso del análisis se clasificarán en alguno de los siguientes tipos:

   Adecuar, fusionar o crear áreas y unidades.
   Reubicar las diferentes unidades organizacionales en la estructura.
   Redefinir canales y medios de comunicación interna.
   Redefinir instancias de coordinación interna y de relación interinstitucional.
   Rediseñar procesos.
   Otros específicos de organización.

ETAPAS DEL PROCESO DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

La metodología establecida en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, está dividida en dos etapas fundamentales: Una primera etapa de análisis retrospectivo y una segunda de análisis prospectivo.

PRIMERA ETAPA

ANÁLISIS RETROSPECTIVO

Consiste en determinar la medida en que la estructura organizacional de la entidad, contribuyó al logro de los objetivos plasmados en el Programa de Operaciones Anual.

Este análisis se realizará en forma conjunta al Análisis de Situación establecido en el artículo 20° de la Resolución Suprema Nº 216784 (Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones).



Se evaluará la gestión anterior, los períodos concluidos de la gestión en la que se realiza el análisis, o un período de tiempo determinado si se considera necesario.

Los elementos organizacionales a analizar se indican a continuación:

1. Servicios a los usuarios

Si los servicios y bienes que presta la entidad han satisfecho las necesidades de los usuarios dadas sus características.

Si la cantidad y/o calidad de los servicios y bienes que presta la entidad cumplen con los parámetros de medición predeterminados como ser:

Eficacia en la atención al público usuario, expresada en términos de tiempo, oportunidad, exactitud, transparencia, etc.

Número y frecuencia de los reclamos en relación al servicio en general.

2. Procesos

Se analizarán los procesos que se llevan a cabo en la entidad, para satisfacer las necesidades del usuario, estudio que deberá incidir en los siguientes puntos:

Si el objetivo del proceso forma parte de la red de objetivos propuestos en la entidad, determinando su grado de desviación.

Si las operaciones componentes de cada proceso están correctamente asignadas a las unidades y áreas organizacionales.

Si los resultados esperados de cada operación y sus indicadores son cuantificables y medibles en términos reales.

Si los recursos humanos, materiales y económicos para desarrollar las operaciones han sido correctamente asignados y utilizados.

Si los procesos de la entidad son eficaces y se realizan al costo predeterminado.

Si los procesos están formalizados en el Manual de Procesos.

3. Unidades y áreas organizacionales



Se determinará si la conformación de las unidades y áreas organizacionales de la entidad han constituido un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos, evaluando:

En las unidades organizacionales

Si las funciones asignadas responden a los procesos y operaciones determinados.

Si no existe duplicidad o dispersión de funciones.

Si tienen delimitado claramente su ámbito de competencia.

Si la unidad está ubicada en el nivel jerárquico que le corresponde, definido por el o los procesos.

Si el grado y tipo de autoridad está claramente establecido.

En las áreas organizacionales

Si están conformadas por unidades cuyas funciones se encuentran relacionadas entre sí y responden a los procesos establecidos.

Si el ámbito de competencia está claramente delimitado.

4. Canales de comunicación e instancias de coordinación

Si los canales y medios de comunicación:

Están formalmente establecidos.

Son utilizados en forma eficaz y eficiente facilitando el flujo de información.

Se acomodan a las características de la información: oportuna, clara, pertinente, verificable y consistente.

Si las instancias de coordinación se conforman respetando el conducto regular.

5. Flexibilidad de la estructura organizacional

Se analizará el grado de flexibilidad de la estructura organizacional frente a los cambios internos y del entorno y ante las contingencias que ocasionaron desvíos de la programación en relación a las estrategias definidas para el alcance de los objetivos propuestos.



SEGUNDA ETAPA

ANÁLISIS PROSPECTIVO

Se realizará un análisis prospectivo que permita determinar la necesidad de ajustar la estructura organizacional, en relación a los objetivos planteados en el Programa de Operaciones Anual de la próxima gestión, considerando las observaciones y recomendaciones del análisis anterior, enmarcado en los lineamientos que guían hacia la satisfacción de las necesidades de servicios públicos de los usuarios.

ANÁLISIS COYUNTURAL

La entidad podrá realizar, adicionalmente, un análisis de la organización administrativa en el momento que considere oportuno, a fin de solucionar problemas de carácter coyuntural que se presenten en la entidad durante el ejercicio de la gestión.

Este análisis podrá ser de carácter parcial, tomando solo aquellos elementos organizacionales que requieran de un ajuste.

GUÍA PARA EL DISEÑO (O REDISEÑO) ORGANIZACIONAL

OBJETIVO

Proporcionar una metodología para llevar a cabo el proceso de diseño organizacional de la entidad, de manera que la estructura organizacional constituya un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos.

CONCEPTO DE DISEÑO ORGANIZACIONAL

Es el proceso a través del cual se define o ajusta la estructura organizacional de la entidad, en base a los resultados del análisis de la organización.

OBJETIVO DEL PROCESO DE DISEÑO

Definir la estructura organizacional de la entidad de tal manera que permita el logro de los objetivos de gestión en forma eficiente y eficaz.

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Los resultados del análisis organizacional, serán la referencia que permita identificar los requerimientos que aún no son atendidos por la entidad. A partir de ello y de la programación de operaciones anual, la entidad realizará los ajustes estructurales.



Tomando como base las observaciones y recomendaciones resultantes del proceso de análisis organizacional y conforme a lo establecido en las **Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa,** se considerarán las siguientes etapas:

1. Identificación de los usuarios de la entidad y las necesidades de servicio.- Se considera usuario toda persona, unidad, sistema o entidad que utiliza los productos del proceso o los procesos que se desarrollan en la entidad, estos pueden ser:

Usuarios internos, constituidos por las unidades organizacionales de la entidad.

Usuarios externos, constituidos por otras entidades o el público en general.

La entidad identificará el tipo de usuario, los segmentos de atención, sus necesidades y características.

2. Identificación de los servicios y/o bienes que satisfacen estas necesidades.- Se elaborará un detalle de los servicios y/o bienes que ofrece la entidad, para priorizarlos según criterios institucionales. Esta información servirá para ajustar los servicios y bienes ofrecidos de manera que cumplan con los requerimientos identificados en cada segmento de atención.

3. Diseño o rediseño de los procesos, resultados e indicadores.- En esta etapa se procederá al diseño de los procesos necesarios para la generación de los servicios y/o bienes que satisfagan las necesidades de servicio de los usuarios.

En el rediseño de los procesos se pretende eliminar las operaciones ineficientes y sin valor agregado, buscando simplificar y optimizar aquellas que sí agregan valor y están dirigidas a satisfacer al usuario.

Las operaciones y las tareas que componen un proceso deben seguir un orden natural, evitando que pasos que pueden realizarse simultáneamente, tengan que esperar un desarrollo secuencial.

Para proceder al diseño o rediseño de los procesos se identificarán las operaciones del POA de la entidad y se desarrollarán, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 22° de las **Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.**

Premisas de un proceso.

Durante la etapa de diseño o rediseño se tomarán en cuenta las siguientes premisas:



El contenido de un proceso debe describir la secuencia lógica de las distintas operaciones de que se compone, señalando:

¿Quién lo hace?, es decir, la unidad responsable de efectuar el proceso.

¿Qué se hace?, describiendo cada una de las operaciones efectuadas.

¿Cómo se hace?, especificando la forma en que se efectúa cada operación, o sea el método que debe seguirse.

¿Cuándo se hace?, es decir, el momento de realización de acuerdo al método señalado.

¿Cuánto tiempo tarda en realizarse la operación?, de manera que refleje el tiempo total desde su inicio hasta su finalización.

RESPONSABLE	OBJETO	MÉTODO	MOMENTO	DURACIÓN
QUIÉN	QUÉ	CÓMO	CUÁNDO	CUÁNTO TIEMPO

Para la formalización de estos procesos, se decidirá, cuales serán descritos a nivel general y cuales a nivel de procedimiento o detalle.

A continuación se presenta un ejemplo de un proceso a nivel general, identificando en una primera instancia a los usuarios y los servicios que presta la entidad.

EJEMPLO: ASISTENCIA SOCIAL

1. IDENTIFICACIÓN DE LOS USUARIOS DE LA ENTIDAD Y LAS NECESIDADES DE SERVICIO

Menor: Abandonado
Maltratado
Discapacitado

Mujer: Maltratada
Discapacitada

Anciano: Abandonado

2. IDENTIFICACIÓN DE SERVICIOS

Abandonado, discapacitado:

Vivienda,
salud,
educación,
apoyo psicológico,
alimentación,
reinserción.

Maltratado:

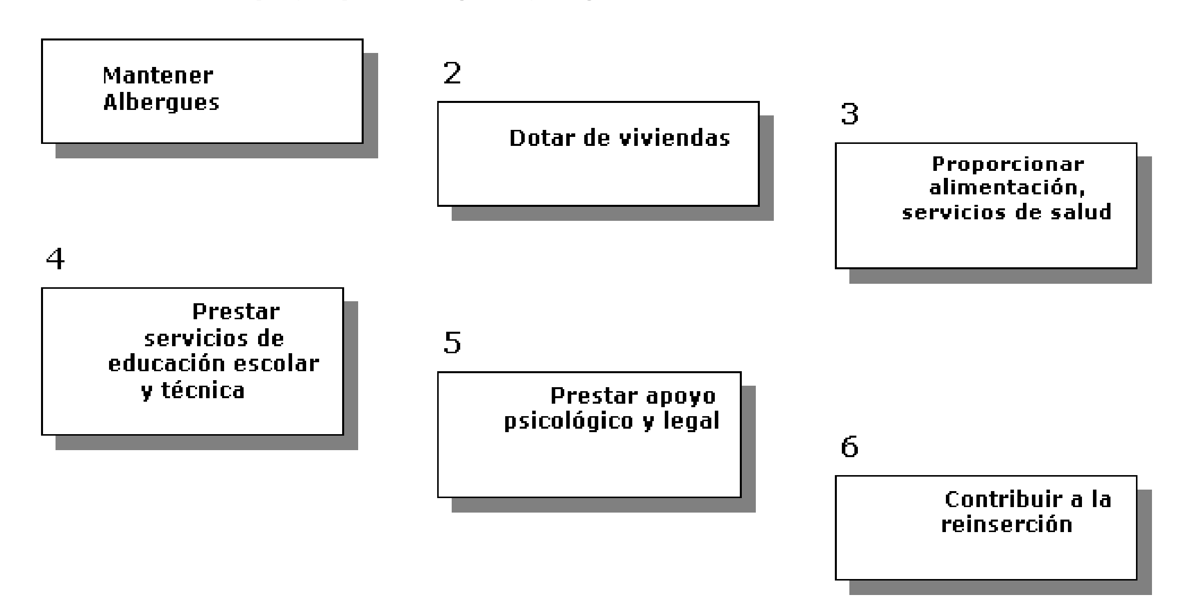
Apoyo psicológico
legal.



Se identificarán los procesos a partir de la identificación de los servicios.

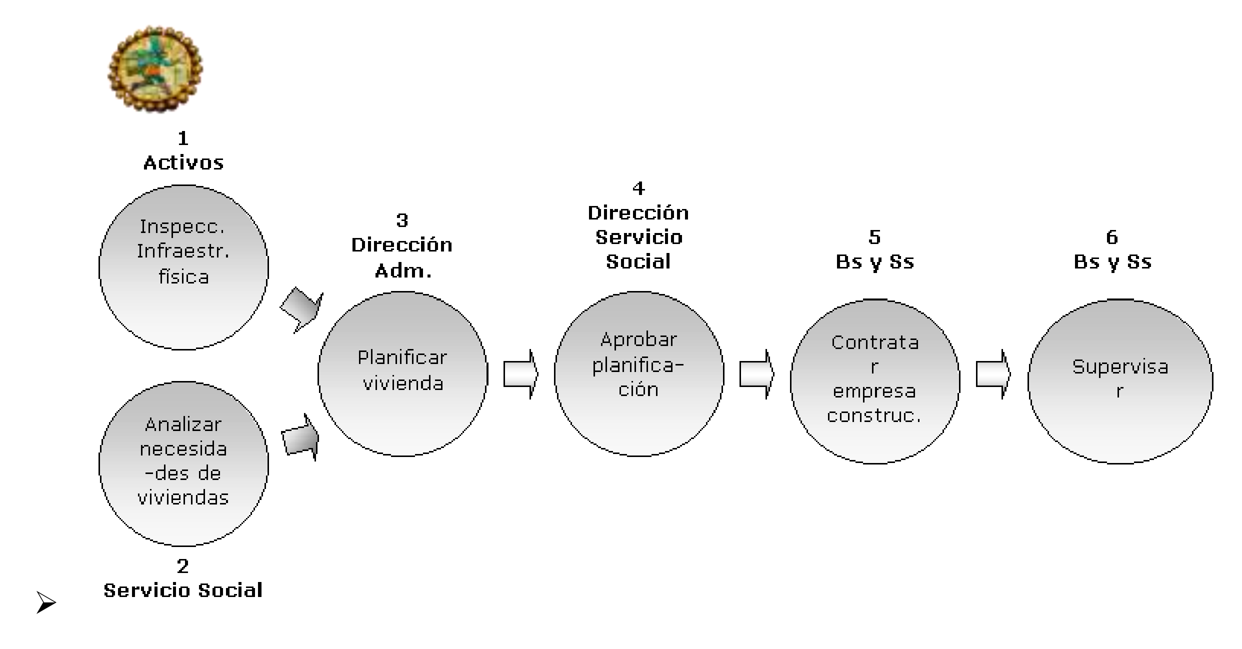
3. DISEÑO DE PROCESOS

1. **Mantener Albergues**
2. **Dotar de viviendas**
3. **Proporcionar alimentación, servicios de salud**
4. **Contribuir a la reinserción**
5. **Prestar servicios de educación escolar**
6. **y técnica**
7. **Prestar apoyo psicológico y legal**

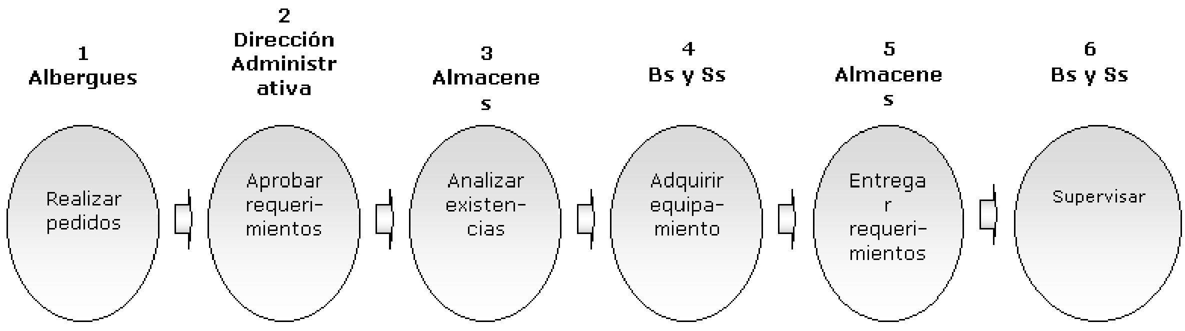


Se muestra a continuación las operaciones que componen cada uno de los procesos mencionados:

DISEÑO DE PROCESO N° 1ª. MANTENER ALBERGUES: INFRAESTRUCTURA FÍSICA

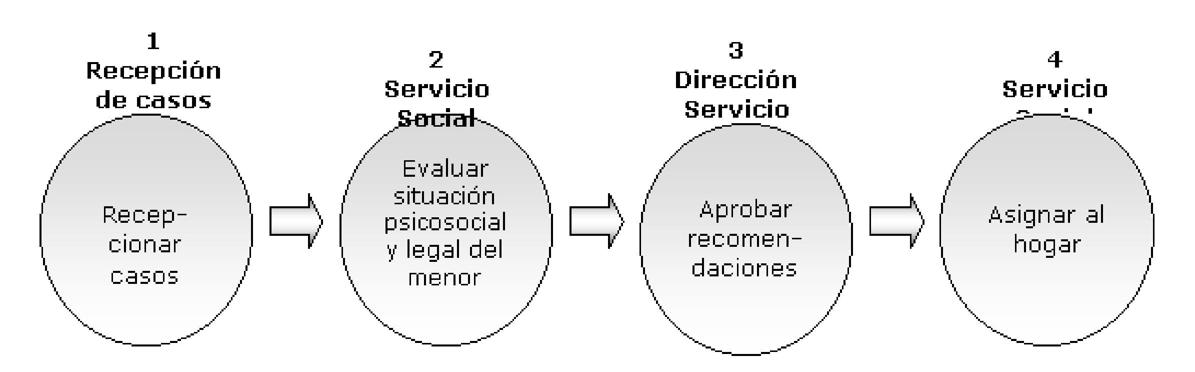


DISEÑO DE PROCESO N° 1b.



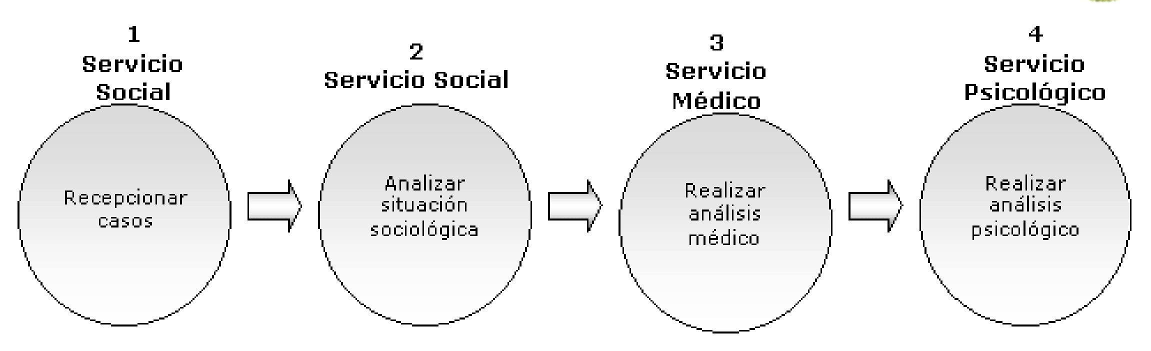
MANTENER ALBERGUES: EQUIPAMIENTO

DISEÑO DE PROCESO N° 2. DOTACIÓN DE VIVIENDA



DISEÑO DE PROCESO N° 5. PRESTAR APOYO PSICOSOCIAL





Tanto las unidades organizacionales como los procesos que las generaron, se vuelcan en la matriz que se muestra a continuación[48]:

MATRIZ DE PROCESOS

UNIDADES	PROCESO 1a	PROCESO 1b	PROCESO 2	PROCESO 5
Dirección de Servicio Social	4		3	6
Dirección Administrativa	3	2		
Servicio Social	2		2 - 4	1 - 2 - 7 - 8
Servicio Médico				3
Servicio Psicológico				4
Activos Fijos	1			
Bienes y Servicios	5 - 6	4 - 6		
Almacenes		3 - 5		
Albergues		1		
Legal				5
Recepción de casos			1	

[48] Nota: Los procesos N° 3 y 4 no se ejemplifican debido a la similitud que se presentan con el proceso N°2



La información contenida en la matriz se refiere a la secuencia de operaciones componentes de cada uno de los procesos, que son llevadas a cabo por las unidades organizacionales identificadas.

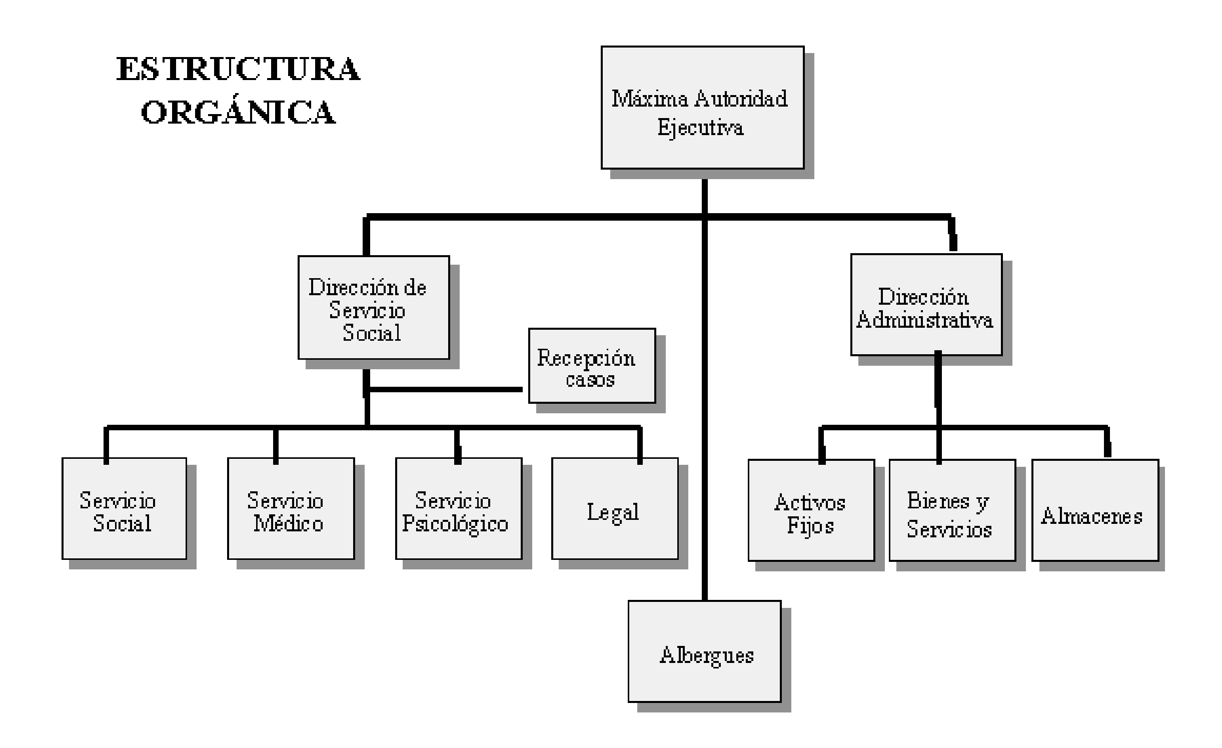
A partir de esta información se puede elaborar el Manual de Organización y Funciones, similar metodología se utilizará para el Manual de Procesos.

4. Identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales.

En base a las operaciones componentes de los diferentes procesos, se identificarán y conformarán las unidades organizacionales necesarias para ejecutarlas, de acuerdo a la especialización y división del trabajo de forma tal que todas las operaciones estén asignadas a una o mas unidades, tal como se muestra en el ejemplo desarrollado.

Luego se conformarán áreas agrupando unidades organizacionales, de la misma o similar especialización con un ámbito de competencia claramente definido.

Con estos elementos se diseñará la estructura orgánica, que siguiendo el ejemplo citado sería:





De acuerdo al grado de autoridad, especialización y la complejidad de la operación, se determinará el nivel jerárquico de cada una de las diferentes unidades organizacionales necesarias para ejecutar las operaciones.

Los niveles jerárquicos Directivo, Ejecutivo y Operativo que señala el numeral 20 de las Normas Básicas, se refieren específicamente a las empresas e instituciones descentralizadas:

	NIVEL DIRECTIVO	NIVEL EJECUTIVO	NIVEL OPERATIVO
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS	Directorio	Dirección o Presidencia Ejecutiva	Direcciones y dependencias

Las demás instituciones se regirán mediante las siguientes disposiciones legales:

La Ley de Organización del Poder Ejecutivo (1788), su D.S. reglamentario y D.S. complementario, establecen los niveles jerárquicos de los Ministerios.

La Ley de Descentralización Administrativa (1654), y su D.S. reglamentario, señalan la estructura orgánica de las prefecturas.

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), determina los niveles jerárquicos en los Gobiernos Municipales.

CLASIFICACIÓN DE UNIDADES

La clasificación de las unidades organizacionales referidas al ejemplo anterior es:

Unidades sustantivas:

Dirección de Servicio Social

Servicio Social

Servicio Médico

Servicio Psicológico y

Legal Unidad administrativa:

Dirección Administrativa



Activos Fijos
Bienes y Servicios
Almacenes

Alcance de control

El número de unidades y equipos de trabajo dependientes de cada unidad organizacional, se establecerá de manera tal, que no diluya su capacidad de dirección. No es válida la relación de dependencia de una sola unidad organizacional respecto a otra.

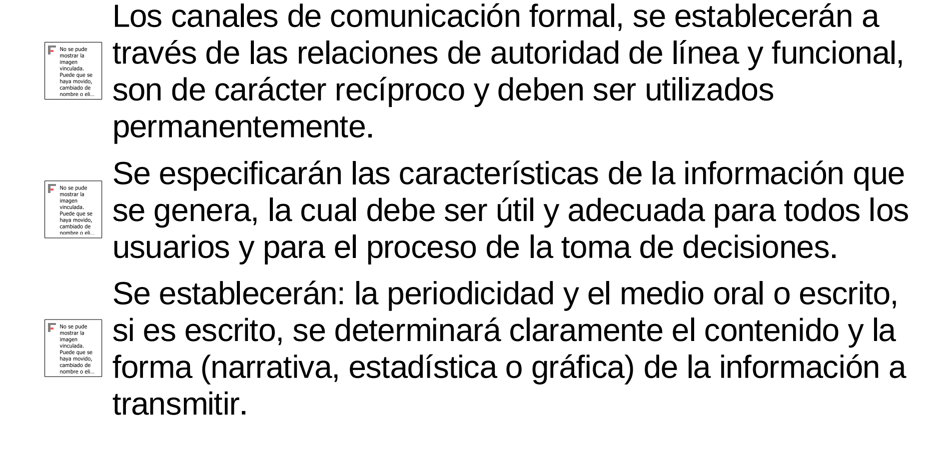
Desconcentración

Es la acción administrativa por la que se delega la necesaria capacidad decisoria y operativa en unidades organizacionales, que por razones de un mejor servicio al usuario se encuentran separadas física o geográficamente de la entidad matriz, la cual ejerce autoridad de línea sobre las mismas.

Descentralización

Es la acción administrativa por la que se delega a las entidades amplia capacidad de decisión en lo técnico, administrativo y económico, para la ejecución de determinadas actividades, tienen personería jurídica, patrimonio propio e independencia de gestión de la entidad matriz, sin embargo están sujetas al control de ésta que ejerce tuición sobre su funcionamiento.

5. **Definición de los canales y medios de comunicación.-** Una vez definidas las unidades y áreas organizacionales, se definirán los canales y medios de comunicación de acuerdo al tipo de información, que hagan coherente el accionar de las entidades, de acuerdo a lo siguiente:



- Los canales de comunicación formal, se establecerán a través de las relaciones de autoridad de línea y funcional, son de carácter recíproco y deben ser utilizados permanentemente.
- Se especificarán las características de la información que se genera, la cual debe ser útil y adecuada para todos los usuarios y para el proceso de la toma de decisiones.
- Se establecerán: la periodicidad y el medio oral o escrito, si es escrito, se determinará claramente el contenido y la forma (narrativa, estadística o gráfica) de la información a transmitir.



Según el tipo de información a transmitir, los canales y medios de comunicación pueden ser:

Descendente.- Entendiéndose por tales, los que se utilizan cuando la comunicación fluye de los niveles superiores de la estructura organizacional hacia los inferiores siguiendo el orden de jerarquía y el conducto regular.

En la comunicación descendente se tiene fundamentalmente los siguientes medios: instrucción escrita o verbal de trabajo, sesiones de capacitación, descripciones del puesto, reuniones y otros mecanismos similares. Este tipo de información es crucial para el funcionamiento efectivo del área organizacional.

Ascendente.- Cuando la comunicación fluye de los niveles inferiores de la estructura organizacional hacia los superiores respetando el orden jerárquico y siguiendo el conducto regular. Normalmente se la transmite a través de informes trabajo, que es utilizada para fines de toma de decisiones.

Cruzada.- La comunicación cruzada se da entre una unidad organizacional y otra de nivel jerárquico menor, igual o superior, es decir, el mensaje no sigue el conducto regular, sino que emplea una comunicación directa a fin de lograr rapidez y comprensión en la información que se desea transmitir. Se debe determinar que tipo de información se transmitirá en forma cruzada.

El tipo de información que se transmite regularmente se clasificará considerando su importancia, destino y tipo en:

Información confidencial.- Se establecerá que todo documento o asunto confidencial, sea supervisado directamente por la autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, manteniendo un control directo del mismo.

Información rutinaria.- Es la información que fluye por toda la organización y se refiere a la generada por los procedimientos que se desarrollan en el cumplimiento de las tareas inherentes a cada unidad funcional.

6. Determinación de las instancias de coordinación interna.- Las instancias de coordinación se crearán para el tratamiento de asuntos, entre unidades o áreas organizacionales conformando equipos de trabajo. Dependiendo de las funciones asignadas pueden clasificarse en:

Consejos.- Son los que, según las características de la entidad, requieren regular de manera permanente políticas y estrategias para el logro de los objetivos finales de la entidad. Poseen una amplia gama de competencias y su misión es generalmente de alto nivel, ejerciendo influencia sobre los órganos decisionales, son parte de la estructura organizacional de la entidad y pueden ser normativos y técnicos.



Un consejo puede estar conformado por personal de planta de la entidad o vinculado a la misma, dependiendo de las funciones que debe cumplir. Según el tiempo de vigencia pueden ser permanentes (forman parte de la estructura formal), o transitorios (desaparecen una vez que cumplen su función).

Comités.- Son equipos de trabajo creados para el cumplimiento de funciones como ser guiar y dar consejo, tienen la potestad de recomendar soluciones. Pueden ser:

Informativos, de asesoramiento o de resolución de problemas.

Ejecutivos, que recomiendan las políticas y objetivos a seguir por la entidad y están conformados por miembros pertenecientes al nivel ejecutivo de la entidad.

Especiales, se conforman para realizar un trabajo concreto, es decir, no tratan asuntos rutinarios.

Mixtos se conforman para coordinar las actividades de dos o más comités.

En relación al tiempo de vigencia pueden ser permanentes o transitorios.

Comisiones.- Se crearán con el objeto de cumplir una misión específica, al término de la cual se disuelven en forma inmediata.

Todas estas instancias deben contar con los instrumentos legales para su creación según lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.

Servicio al usuario

Se crearán mecanismos de orientación destinados a facilitar las gestiones de los usuarios, como ser letreros que contengan en forma literal o gráfica el flujo de un trámite.

Se definirán canales y medios que permitan la resolución de asuntos individuales de los usuarios y de interés público para la recepción, registro, canalización y seguimiento de sugerencias, reclamos, denuncias o cualquier otro asunto similar.

Se otorgará al usuario un solo punto de contacto con la entidad, lo cual eliminará la posibilidad de que se otorguen dos respuestas diferentes a un mismo requerimiento.



Se designará a un responsable para agilizar y controlar el cumplimiento de los plazos de atención de trámites de los usuarios, registrar demoras injustificadas y coordinar el tratamiento eficiente de esta documentación.

La entidad dispondrá de un espacio específico para recibir sugerencias, reclamos y quejas que permitan al público registrar sus observaciones y conocer al o los responsables de resolver el problema.

Procedimientos Administrativos Básicos de Comunicación y Coordinación.

La entidad podrá aplicar el Reglamento Común de Procedimientos Administrativos y de Comunicación de los Ministerios (RCP), el cual regula la aplicación de procedimientos de coordinación según la dimensión y capacidad de manejo del ministerio respecto a: recepción y despacho de correspondencia, listado de correspondencia pendiente de manera periódica y tratamiento de asuntos de competencia compartida entre entidades.

7. **Definición de instancias de relacionamiento interinstitucional.-** Todas las entidades tienen relaciones con otras, dependiendo de la naturaleza de sus funciones, estas instancias podrán ser de:

Tuición, cuando la entidad ejerza autoridad de línea sobre otra, tenga la facultad de ejercer el control externo posterior, y la promoción y vigilancia del funcionamiento de la misma.

Funcional, cuando la entidad ejerza autoridad funcional sobre otra en la materia de su competencia y especialización.

Complementación, cuando la entidad interactúa con otra en el tratamiento de asuntos de interés compartido.

Se formalizará las instancias de relación interinstitucional mediante un instrumento jurídico o convenio, de acuerdo a la importancia de las funciones que les sean asignadas.

8. **Formalización del diseño organizacional.-** El Reglamento Específico, el Manual de Organización y Funciones y el Manual de Procesos, son los documentos básicos donde se formalizará el diseño de la estructura organizacional. Estos documentos estarán aprobados por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad mediante el instrumento legal que corresponda.

El **Manual de Organización y Funciones**, contiene información sobre la estructura diseñada (organigrama), los objetivos y funciones inherentes a cada una de las unidades y áreas organizacionales establecidas, precisando la



relación de dependencia de cada una de ellas respecto a las demás, los medios y canales de comunicación y las instancias de coordinación.

El **Manual de Procesos**, describe las operaciones componentes de los procesos que se ejecutan en la entidad, de ser necesario se utilizará diagramas de flujo.

El **Reglamento Específico**, es un documento que regula las acciones, los recursos, los responsables y el tiempo necesario que se requerirá para la aplicación y operación del Sistema de Organización Administrativa en la entidad.



GUÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

OBJETIVO

Proporcionar una metodología para la implantación de la nueva estructura organizacional en la entidad en base a los resultados del diseño organizacional, en aplicación de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.

CONCEPTO DE IMPLANTACIÓN

Es el proceso mediante el cual se establece la estructura organizacional en la entidad de modo que ésta se ajuste al programa de operaciones anual.

METODOLOGÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

Una vez aprobado el diseño organizacional, mediante la aprobación del Manual de Organización y Funciones y del Manual de Procesos se procederá a la elaboración de un plan de implantación, que deberá ser aprobado por la MAE de la entidad y que contendrá los siguientes puntos.

1. **Objetivo.-** Que permitirá reconocer los resultados a alcanzar en términos de tiempo y alternativas de acción.

2. **Estrategia.-** La estrategia de implantación, se refiere a definir el camino y método específico para lograr el ajuste de la estructura organizacional, de los servicios públicos otorgados por la entidad y de la difusión y capacitación, mediante alternativas de acción como ser:

    Implantación mediante la aplicación del método instantáneo, cuando los cambios no involucran un gran número de unidades organizacionales o que por su sencillez y condiciones favorables para su implantación no se precisa de un gran esfuerzo de capacitación.

    Implantación piloto, consiste en realizar un ensayo del diseño propuesto en solo una parte de la organización con la finalidad de medir su eficacia. Su principal utilidad radica en que permite introducir los cambios en una escala reducida y realizar cuantas pruebas sean necesarias para averiguar la validez y efectividad del modelo propuesto antes de operarlo de manera global.

    Implantación en paralelo, cuando los cambios propuestos se introducen y operan simultáneamente, sin modificar la estructura organizacional vigente. Esto permite introducir los ajustes sin crear graves problemas, al tiempo que da lugar a que el nuevo sistema funcione normalmente antes de que se suspenda la operación del anterior.

    Implantación por aproximaciones sucesivas, consiste en seleccionar partes del diseño propuesto e implantarlas sin ocasionar grandes alteraciones y avanzar al siguiente paso, solo cuando se haya consolidado el anterior. Es aplicable a los cambios de gran magnitud.



3. Cronograma de actividades.- Se diseñará un cronograma de actividades que muestre en forma lógica y ordenada el proceso de implantación, estableciendo los tiempos de inicio y terminación de cada actividad, los responsables y la interrelación con otras actividades, además de los tiempos de espera. Todos estos aspectos son puntos de control que permiten su evaluación y seguimiento.

4. Recursos humanos, materiales y financieros.- Una vez que el cronograma de implantación ha sido elaborado y aprobado, el siguiente paso consiste en definir los recursos humanos, materiales y financieros que se estiman necesarios para implantar el plan.

5. Responsables de la implantación.- Se determinará quién o quienes son los responsables del diseño del plan, de la ejecución de la implantación, del seguimiento y de la evaluación de los resultados.

6. Programas de orientación y difusión.- Se debe diseñar el programa de difusión y orientación consistentes en manuales, guías o instructivos, a fin de preparar al personal involucrado en el cambio.

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El Reglamento Específico, es el instrumento que operativiza el funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa en las entidades públicas, el cual debe contemplar en forma clara y concreta la normativa para su implantación, los procedimientos, plazos y unidades organizacionales responsables de desarrollar todos los aspectos relacionados con el tema.

De acuerdo a la Ley 1178, Art. 27 y el numeral 9 de la R.S. 217055, de fecha de 20 de mayo de 1997, la Máxima Autoridad Ejecutiva es responsable de la implantación y funcionamiento de los sistemas de administración y control. La misma podrá delegar en unidades organizacionales la implantación del Sistema de Organización Administrativa.

Para tal efecto en el Reglamento Específico de cada entidad se deberán determinar:

- La unidad organizacional responsable, encargada de implantar el sistema.

- El instrumento legal de aprobación del Reglamento Específico, de los Manuales de Organización y Funciones y el Manual de Procesos, así como las diferentes etapas que requiera el proceso de implantación del sistema. La aplicación de éste documento tendrá carácter de obligatoriedad en la entidad.



El Reglamento Específico, debe fundamentalmente responder a las preguntas: ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Cuándo? y las unidades organizacionales que ejecutarán las tareas relacionadas con los procesos establecidos en las Normas Básicas del SOA en la entidad.

Su elaboración, deberá ser de carácter participativo y contar con el consenso de las unidades organizacionales involucradas.

El Reglamento Especifico deberá tener como característica la flexibilidad, de manera de permitir ajustes ante posibles contingencias.

En este contexto, el documento deberá estar estructurado de la siguiente manera:

Aspectos Generales.
Análisis Organizacional.
Diseño Organizacional.
Implantación del Diseño Organizacional.

A continuación se presenta una explicación del contenido mínimo del Reglamento Específico del SOA.

ASPECTOS GENERALES.

Objetivo del Reglamento Específico.

Corresponderá efectuar una descripción de lo que pretende la entidad con la vigencia del Reglamento, tomando en cuenta la Ley 1178 y la R.S. 217055 del 20 de mayo de 1997.

Alcances del Reglamento Específico.

La aplicación del reglamento, debe involucrar a toda la entidad.

Revisión y actualización del reglamento.

La finalidad de incluir en el reglamento la revisión y actualización del mismo es la de prever futuros cambios que puedan originarse en la propia entidad, como resultado de la experiencia de su aplicación, los que deberán sujetarse a la normativa básica o a modificaciones efectuadas en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa por el Órgano Rector. El contenido de este deberá tener el mismo sentido del numeral 10 de la R.S. 217055.



Cláusula especial de previsión.

Se deberá incorporar en el reglamento la siguiente cláusula:

"En caso de presentarse omisiones, contradicciones y/o diferencias en la interpretación del Reglamento Específico de la entidad, estas serán solucionadas en los alcances y previsiones de las Normas Básicas del SOA", aprobadas mediante R.S. 217055 de fecha 20 de mayo de 1997.

ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Se pretende establecer en el reglamento la normativa propia de cada entidad respecto a las actividades que se deben encarar en el proceso de análisis organizacional, señalando claramente:

- Criterios para realizar el análisis retrospectivo y prospectivo.
- El documento formal que contenga los resultados y recomendaciones de este proceso, de manera tal que sea de utilidad para la toma de decisiones respecto al diseño o rediseño organizacional.
- El periodo de tiempo requerido, indicando tanto el inicio como la finalización del proceso de análisis organizacional, tomando en cuenta la integración con el análisis de situación normado en el SPO.
- La unidad responsable de llevar a cabo este proceso en la entidad.

DISEÑO O REDISEÑO ORGANIZACIONAL

En este punto la entidad deberá establecer:

- Criterios para ejecutar las etapas de diseño organizacional.
- Los criterios para establecer el alcance de control, es decir, el número de unidades organizacionales dependientes de otra de nivel jerárquico superior.
- Los criterios que se utilizarán para la desconcentración de las unidades organizacionales.
- Criterios para establecer las instancias de coordinación interna y de relacionamiento interinstitucional.
- Criterios adoptados para servicio al usuario.
- Disposición legal para la aprobación del Manual de Organización y Funciones y del Manual de Procesos.
- El periodo de tiempo requerido, tanto de inicio como de finalización.
- La unidad, responsable para llevar a cabo este proceso en la entidad.

IMPLANTACIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL

De igual manera en este punto se deberá establecer:



Criterios para la implantación del diseño organizacional de acuerdo a las características y recursos de cada entidad.

Periodo de tiempo requerido, tanto de inicio y finalización.

La unidad organizacional responsable para llevar a cabo este proceso en la entidad.

(*) Estos criterios deberán guardar relación con las disposiciones legales vigentes en materia de organización.

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO

	¿QUE?	**¿COMO?**	**¿CUANDO?**	**¿QUE UNIDAD?**
ANALISIS ORGANI-ZACIONAL	Criterios para: - Análisis retrospectivo - Análisis prospectivo	Documento de recomendación	Periodo de tiempo inicio fin Integración al spo	Unidad organizacional
DISEÑO ORGANIZA-CIONAL	Criterios para el diseño o rediseño Aprobación - servicio al usuario - Aprobación interna - alcance de control	Aprobación legal para aprobación de manuales	Periodo de tiempo inicio fin	Unidad organizacional
IMPLANTACIO N	criterios para implantación	Aprobación del plan de implantación	Periodo de tiempo inicio fin	Unidad organizacional



17. COMPETENCIAS DEL FACILITADOR

Maria Begoña Rodas Carrillo

RESUMEN

El mundo cambiante de hoy en día ha llevado a las organizaciones a emprender cambios radicales. Hoy podemos ver como los procesos participativos son los mas utilizados para lograr mejores análisis, toma de decisiones efectiva, un mejor ambiente colaborativo y un desarrollo de la diversidad corporativa, entre otros. Para desarrollar adecuadamente estos procesos en dichas organizaciones, la facilitación está siendo cada vez mas usada como una herramienta efectiva para lograr el diálogo, y el real involucramiento de todos los actores en todos los niveles. Con este panorama, se hace indispensable que el facilitador tenga las competencias para realizar unas intervenciones más efectivas y participativas, y que de alguna forma estas competencias sean observables, medibles y comparables contra algún modelo. El tema de las “Competencias del Facilitador” ha sido ampliamente investigado y explorado por la Asociación Internacional de Facilitadores (IAF) y por el Institute of Cultural Affairs (ICA) por muchos años, y a continuación se comenta la aproximación a la que se ha llegado constituyendo seis áreas de competencias y habilidades, conocimientos, y actitudes, que el facilitador debe estar en capacidad de demostrar para contribuir a las necesidades de sus clientes. Algunas secciones del presente artículo sumario, han sido traducidas de la revista Group Facilitation: A Research & Applications Journal, editada por la Asociación Internacional de Facilitadores (IAF), de su edición número 2, Winter 2000, en donde apareció el artículo: “Facilitator Competencies”.

INTRODUCCIÓN

En el competitivo mundo de los negocios, las organizaciones han encontrado y confirmado que “lo único verdaderamente constante es el cambio”. Deben enfrentarse continuamente a él en muchos niveles (tecnológico, político, económico, social, laboral, entre otros), y han advertido además que este cambio impacta a las compañías como un sistema, influyendo en todos sus miembros y en quienes están en contacto con ella: colaboradores, proveedores, clientes, consumidores, comunidad, entre otros.

Lo anterior se ha hecho más evidente en nuestros países latino americanos, desde que se empezaron a dar los procesos de apertura económica y reformas institucionales, y nuestras empresas comprendieron que el único camino para permanecer en el mercado estaba en hacer ajustes y modificaciones radicales en la forma de manejar los negocios, dado que competidores de países desarrollados y con mejores tecnologías, empezarían a competir con sus productos y servicios en un mercado hasta ahora propiedad de unos pocos y con unas necesidades no satisfechas.

Al detenernos un poco en la actual situación de crisis por la cual atravesamos, se hace evidente que lo que se necesita hoy en día es el concurso activo de todas las organizaciones, estamentos, agremiaciones, y demás componentes de la sociedad, para llevar al verdadero cambio que necesitamos para reactivar la



economía y lograr que nuestros productos y servicios alcancen un mejor posicionamiento en el mundo globalizado en que vivimos.

Al mismo tiempo ante esta situación de crisis, se cuenta con la experiencia exitosa de comunidades y organizaciones que reconocieron que para sobrevivir no solamente se necesita incrementar la productividad, mejorar la tecnología o sacar nuevos productos al mercado, sino que también se necesita, desde el principio, trabajar con la gente partiendo de sus propias ideas y recursos, para aprender a manejar la crisis, y convertir el cambio en algo que lleve a la transformación y mejoramiento tanto personal como empresarial. Es necesario entonces para una organización, reexaminar como se desarrolla su negocio y con cuales procesos cuenta, de forma que se prepare para mantener un enfoque estratégico basado en una visión y valores corporativos, además de adecuar sus relaciones internas, generando nuevas posibilidades que mantengan el sentido en el trabajo y un adecuado clima laboral.

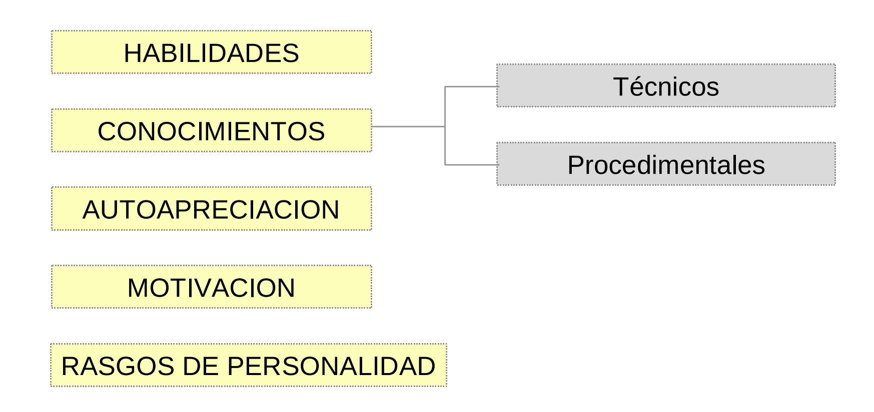
En este punto es donde nace la necesidad de contar con técnicas específicas de facilitación que permitan que las ideas y recomendaciones de los colaboradores sean recogidas para mover a la organización hacia el éxito en el ambiente competitivo que la rodea. Es necesario crear un clima laboral participativo en el cual los colaboradores se sientan libres dando su contribución para reenfocar el negocio y su estructura funcional, necesitando por tanto, adquirir y desarrollar habilidades de interacción, resolución de problemas, liderazgo, y sobre todo, de trabajo en equipo. De esta manera se podrá pasar a tomar las decisiones donde verdaderamente se necesita y se tienen los conocimientos: en los equipos que están directamente involucrados en el desarrollo de los productos, servicios y procesos, ganando en agilidad y efectividad, y contribuyendo directamente al logro de la visión y de los objetivos comunes y compartidos por todos sus integrantes.

Las anteriores condiciones demandan una generación de facilitadores que estén en la capacidad de diseñar y desarrollar las intervenciones necesarias para contribuir al logro de la transformación. Esta generación de facilitadores debe contar con unas competencias y habilidades tales, que los requerimientos de las organizaciones sean satisfechos y los procesos participativos sean abordados de una forma profesional. Estas competencias deben cubrir desde el conocimiento profundo de la situación actual de las organizaciones, de sus necesidades específicas, de su cultura y de la visión de futuro que se tenga, hasta técnicas para diseñar los programas e intervenciones necesarias, hechos a la medida con la participación de los directamente involucrados, facilitando un adecuado seguimiento.

¿QUE SON LAS COMPETENCIAS?



Este no es un tema nuevo. David Mc Clelland (1970) introdujo el primer concepto de competencias, bajo la siguiente clasificación:



En la última década, las empresas de éxito empezaron a orientar sus programas de Gestión Humana basadas en su convicción respecto a que la gente de más alto desempeño dentro de

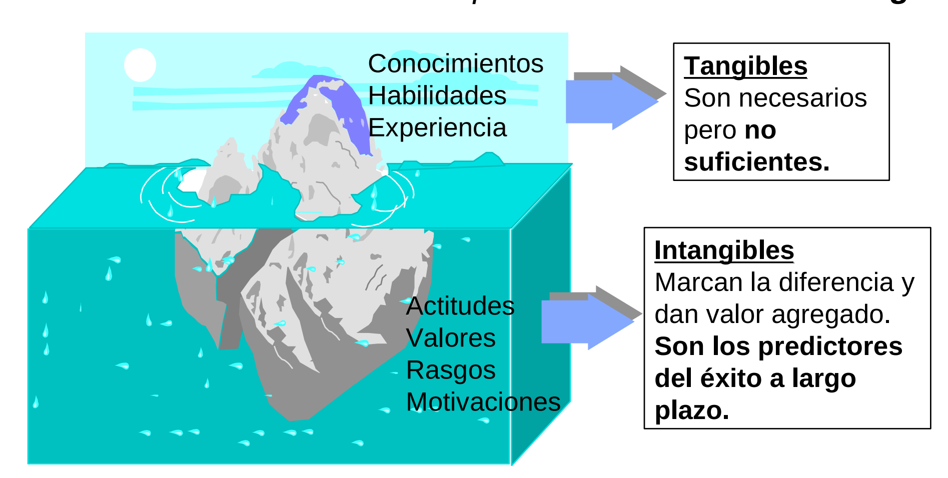


sus organizaciones, tenía una serie de comportamientos y habilidades determinados, acordes con lo que se requería para su trabajo. Se fue consolidando la idea sobre que las competencias son conductas repetitivas y consistentes, es decir, aplicables en el tiempo. Las competencias de las personas se construyen o son la conjunción de una serie de capacidades y conocimientos que provienen de orígenes diversos: formación; aprendizaje y experiencia en el (los) diferentes campos de trabajo; la experiencia de la vida en general y cuya aplicación o puesta en práctica es la que permite actuar sobre problemas críticos y aprender de esta experiencia. El análisis de las competencias llevó a ver la necesidad de relacionarlas con la manifestación de estas capacidades y conocimientos en un campo determinado, adaptados al entorno en el que la persona se desenvuelve.

Por tanto las competencias pueden definirse como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que son aplicables al desempeño de una función, a partir de los requerimientos de calidad y eficiencia esperados (Wilde, Roberto. México).

¿POR QUE SON IMPORTANTES?

Las Competencias: El modelo ***iceberg***



Tangibles
Son necesarios pero **no suficientes.**

Intangibles
Marcan la diferencia y dan valor agregado. **Son los predictores del éxito a largo plazo.**

EL ROL DEL FACILITADOR

La facilitación es una nueva profesión que se está estableciendo rápidamente como un importante complemento a la capacitación y a la asesoría. Los facilitadores trabajan con todo tipo de organizaciones, comunidades y otros grupos naturales para agilizar o potencializar los procesos sinérgicos con el fin de lograr mayor efectividad grupal, desarrollo integral y transformación organizacional y social.

Exploremos un poco el rol de facilitador, dado que hemos visto como las competencias deben estar definidas en función al desempeño de una actividad determinada y según los requerimientos del entorno en el que se desarrolle dicha actividad. Veamos algunas definiciones de lo que es la facilitación y lo que es el trabajo del facilitador:



" Facilitar: Hacer las cosas más fáciles". The Merrian Webster Dictionary.

"Facilitación Grupal es un proceso en el cual una persona, quien es aceptada por todos los miembros del grupo, substancialmente neutral y quien no tiene la autoridad para tomar decisiones, interviene en el grupo para ayudar a mejorar la forma de identificar, resolver problemas y tomar decisiones, en función de incrementar su efectividad grupal". Roger Schwarz. The Skilled Facilitator.

"Como facilitador, el cual no se encuentra comprometido en el resultado organizacional, usted puede desafiar al equipo. Usted puede ser un recurso contra la tendencia de los equipos a engancharse en presuposiciones comunes". Roberts & Upton. The Compleat Facilitator.

"Facilitación hace referencia al proceso - cómo usted hace algo - mejor que al contenido. Un facilitador es un guía de proceso, alguien quién hace más fácil un proceso o más conveniente. Facilitación es acerca de movimiento - mover algo de A hacia B: El facilitador guía el grupo hacia un destino. La facilitación hace más fácil obtener un destino acordado". Hunter, Bailey & Taylor. The Art of Facilitation.

“Facilitar es crear espacios sinergénicos de aprendizaje y autodesarrollo individual y grupal”. Gilbert Brenson-Lazán, 1999.

“Facilitar es utilizar algún nivel de conocimiento, intuitivo o explícito, de procesos grupales, para formular y realizar algún tipo de intervención procesal, formal o informal, con el fin de ayudar a un grupo a hacer lo que quiere o necesita, hacer para lograr lo que quiere o necesita lograr”. Ned Reute, 1999.

Como lo indican las anteriores definiciones, la meta de una facilitación efectiva conlleva al logro de resultados específicos, por lo tanto para lograrlos, un facilitador competente requiere de una rigurosa disciplina profesional y se hace necesario el entendimiento y práctica de unas competencias básicas de facilitación.

HISTORIA DEL MODELO DE COMPETENCIAS

Como se mencionó anteriormente, la pregunta acerca de las competencias y destrezas del facilitador, ha sido explorada en diversos foros patrocinados por la IAF y por ICA en los Estados Unidos y Canadá. El tema se ha discutido en reuniones informales, conferencias y talleres desde 1990. En Junio de 1995, un grupo de facilitadores de IAF e ICA analizaron una gran cantidad de información recopilada de artículos de revistas, talleres y modelos de otras organizaciones. Muchos de estos materiales documentaban las destrezas, conocimientos y actitudes, que facilitadores y clientes calificaban como efectivas. El modelo de Competencias del Facilitador, fue desarrollado a partir de este análisis.

Desde entonces, el modelo ha sido revisado por los entrenadores de ICA Technology of Participation (ToP), participantes en la conferencia de IAF 1996 en Dallas, y reuniones regionales de grupos de facilitadores. El resultado de este esfuerzo está sintetizado en un modelo de competencias, llamado *“Competencias del Facilitador”* que puede observarse en la tabla 1. Adicionalmente, una versión temprana de este modelo, unido a otros trabajos de identificación de competencias del facilitador, fue utilizada por el Equipo de Trabajo de la IAF encargado del área de Desarrollo Profesional para el desarrollo del esquema de Certificación Profesional de Facilitadores que se inició en Europa en 1998.



DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE COMPETENCIAS DEL FACILITADOR

El Modelo de Competencias del Facilitador, es una ayuda para entender lo que los facilitadores valoran y lo que ellos hacen. Los facilitadores son individuos comprometidos, de cualquier edad, de diversas orientaciones, que tienen una amplia variedad de fundamentos educativos. Ellos valoran el poder positivo de la toma de decisiones en equipo. En sus actividades, honran a los individuos que participan en el grupo y la sabiduría del grupo que emerge a través de los procesos facilitados. Los facilitadores emplean procesos que incluyen la contribución de cada uno de los individuos dentro de un grupo.

En el arte y ciencia de guiar un proceso de grupo, los facilitadores desarrollan una conciencia acerca de su importancia como instrumentos para tener el trabajo hecho. Ellos poseen conocimientos y destrezas que soportan el proceso de diseño y desarrollo de sus intervenciones. La energía personal que emplea un facilitador durante el desarrollo de un proceso, evoca la energía de los miembros del grupo. Los facilitadores guían y posibilitan que el grupo se mueva hacia el logro de sus metas y a la creación de sus propias respuestas.

Ser competente es tener un requerimiento o una adecuada habilidad o cualidades. En "Models for Excellece", las competencias están definidas como "el conocimiento y las destrezas que son claves para producir resultados críticos" (McLagan & Bedrick, 1983). Durante la creación del Modelo de Competencias del Facilitador, una competencia fue definida como la habilidad para usar las destrezas y el conocimiento para el logro de resultados efectivos; esto es, " El facilitador es capaz de..".

El equipo de trabajo comprometido en la definición, identificó dieciocho competencias agrupadas en seis categorías que se pueden ver en la Tabla 1. Estas categorías se detallan a continuación, junto con las tres competencias definidas para cada una de ellas. Las destrezas, conocimientos, actitudes o comportamientos que ilustran la manifestación de esa competencia, son listadas debajo de cada competencia en la tabla.

A. **Mantener el crecimiento profesional:** El facilitador tiene el conocimiento básico de las disciplinas relacionadas con el desarrollo organizacional y el aprendizaje del adulto. Los concentos traídos de este conocimiento, son aplicados a las necesidades de cada grupo. Debido a que esta área está en constante desarrollo, los facilitadores necesitan una disciplina de aprendizaje de "toda la vida". Las tres competencias en esta área son:

- Mantener una base de conocimiento.
- Contrastar métodos de facilitación.
- Mantener su nivel profesional.

B. **Crear alianzas colaborativas:** La cultura, negocios, tecnologías, y problemas de una organización pueden ser complejos para aquellos que están dentro del sistema y entendibles, solo a un nivel muy simplista, para una "persona de fuera". Los facilitadores profesionales reconocen el valor del conocimiento y experiencia en la organización cliente y ayudan a sus miembros a unir sus conocimientos y experiencias sinérgicamente para lograr sus objetivos. El facilitador se esfuerza en desarrollar relaciones organizacionales independientes, mas que co-dependientes. Los procesos que desarrolla se centran en las necesidades del cliente y apuntan al desarrollo de sistemas que lleguen a ser autosuficientes y autosostenedores. Las tres competencias en esta área son:



- Desarrollar alianzas de trabajo con aquellos a quienes sirve.
- Crear y mantener relaciones profesionales y colegiales.
- Co-diseñar y adaptar aplicaciones para satisfacer las necesidades del cliente.

C. **Crear un clima de participación:** Un ambiente de participación es una combinación del espacio físico, del contexto situacional, de las expectativas de los miembros, y de la naturaleza de la comunicación entre los miembros. El facilitador involucra al grupo para aceptar la diversidad, honrar las diferencias individuales y desarrollar un ambiente seguro en el cual participar. Las tres competencias en esta área son:

- Demostrar destrezas de efectiva comunicación interpersonal.
- Honrar y reconocer la diversidad, asegurando la participación.
- Facilitar ante el conflicto del grupo.

D. **Utilizar métodos y técnicas multisensoriales:** Los métodos y técnicas multisensoriales usados en facilitación desarrollan la creatividad. Los individuos en un grupo pueden llegar a estar mas involucrados cuando todos sus sentidos están comprometidos. Un ambiente multisensorial estimula la participación al reconocer y apoyar la variedad de formas en que las personas procesan información y aprenden, y al comprometer a los participantes mediante la utilización de su estilo preferido de pensamiento y aprendizaje. Las tres competencias en esta área son:

- Evocar la creatividad del grupo, combinando estilos de aprendizaje y pensamiento.
- Utilizar procesos multisensoriales.
- Usar el tiempo y el espacio para apoyar los procesos del grupo.

E. **Orquestar el desarrollo del grupo:** Captar y aprovechar el momento crítico de unión, es la competencia donde todos los aspectos de una efectiva facilitación confluyen. Como un director de orquesta, el facilitador mezcla las contribuciones de cada individuo en una gran sinfonía de voluntad, decisión y acción del grupo. El facilitador está siempre pendiente de las experiencias de los participantes, la efectividad del proceso y las dinámicas del grupo. Las tres competencias en esta área son:

- Guiar el grupo con claros métodos y procesos.
- Facilitar la autoconciencia del grupo.
- Guiar al grupo hacia el consenso y los resultados deseados.

F. **Asegurar una vida de integridad:** Una creencia compartida entre todos aquellos que estudian la emergente profesión de la facilitación, es que este trabajo está basado en una vida personal de cuidado e integridad, que soporta las destrezas descritas previamente. Los valores del individuo deben estar en concordancia con los valores de la facilitación. Basados en una profunda base ética, los facilitadores manifiestan dar de sí mismos a los grupos y a las organizaciones a las que sirven, y animan a los individuos y grupos a encontrar sus propias respuestas. El trabajo de facilitación esta fundamentado en la autenticidad personal y la honradez. El compromiso hacia una vida de integridad resulta en comportamientos y actitudes observables que capacitan al grupo para una total participación. Las tres competencias en esta área son:

- Manifestar las preguntas profundas de sí mismo y de otros.
- Modelar profunda asertividad.
- Confiar en el potencial del grupo.

CONCLUSIONES



Algunas de las implicaciones que se esperan con el afianzamiento del modelo son:

- Las áreas de competencia y destrezas empezarán a definir la profesión de la facilitación, tanto para los facilitadores y como para sus clientes.
- Las competencias definidas permitirán a todos aquellos que las usen establecer las expectativas con una organización cliente, diferenciando la facilitación de los servicios tradicionales de consultoría. Es un asunto relacionado con el establecimiento de las necesidades del cliente, y cómo los servicios de un facilitador pueden realmente cubrirlas.
- Los clientes tendrán un marco de referencia para diferenciar la facilitación de calidad, de aquella que no lo es, y juzgar los resultados de los servicios de facilitación.
- Este formato permitirá el diálogo entre facilitadores, y entre los facilitadores y sus clientes.
- Las destrezas enunciadas para cada competencia permitirán la evaluación tanto personal como de terceras partes, sobre las competencias del facilitador y podrán guiar el desarrollo profesional y planes de mejoramiento.
- El modelo provee además un marco de referencia para aquellos que sirven como mentores de otros facilitadores.
- Este modelo podrá ser una fuente para la construcción de programas académicos específicos en facilitación.
- Además tiene potencial aplicación en el desarrollo de estándares de competencias en facilitación, certificación y reconocimiento de la excelencia entre los que practican la profesión.

REFERENCIAS

- Hunter, Bailey, Taylor. The Art of Facilitation. How to create group synergy. Fisher Books, 1995.
- International Association of Facilitators. Facilitator Competencies. Group Facilitation: A Research & Applications Journal, Volume 2, Number 2, Winter 2000.
- McLagan, P., & Bedrick, D. Models for Excellence: The results of the ASTD training and development competency study. Training and Development Journal, Junio 1983.
- Primer Encuentro Latino Americano de Facilitadores. Memorias del Encuentro. Ecuador, Agosto de 1998.
- Schwarz, Roger. The Skilled Facilitator. Practical Wisdom for developing effective groups. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.

COMPETENCIAS DEL FACILITADOR					
Mantener el crecimiento profesional A.	**Crear alianzas colaborativas B.**	**Crear un clima de participación C.**	**Utilizar métodos y técnicas multisensoriales D.**	**Orquestar el desarrollo del grupo E.**	**Asegurar una vida de integridad F.**
1. Mantener una base de conocimiento. • Conoce el gerenciamiento y desarrollo de sistemas organizacionales, desarrollo	**1. Desarrollar alianzas de trabajo con aquellos a quienes sirve.** • Identifica las auténticas necesidades del cliente.	**1. Demostrar destrezas de efectiva comunicación interpersonal.** • Demuestra destrezas efectivas de	**1. Evocar la creatividad del grupo, combinando estilos de aprendizaje y pensamiento.** • Está atento a estilos individuales	**1. Guiar el grupo con claros métodos y procesos.** • Establece un contexto claro. • Aplica una gran variedad	**1. Manifestar las preguntas profundas de sí mismo y de otros.** • Devela las profundas preocupaciones de un grupo.



de grupos, sicología y entrenamiento. • Entiende las dinámicas del cambio. • Entiende la teoría de aprendizaje.	• Clarifica compromisos mutuos. • Promueve el valor y el uso de la facilitación	comunicación verbal. • Desarrolla rapport con los participantes. • Practica la escucha activa. • Demuestra habilidad para observar y proveer retroalimentación a los participantes.	de aprendizaje y pensamiento. • Se comunica con todos los estilos. • Persuade a participantes de todos los estilos. • Incentiva el pensamiento creativo. • Acepta todas las ideas.	de procesos participativos. • Maneja procesos para grupos grandes y pequeños. • Conoce las consecuencias de una inadecuada utilización de métodos de grupo.	• Articula su propio propósito de vida. • Muestra profundas inquietudes.
2. Contrastar métodos de facilitación. • Conoce una variedad de procesos • Distingue proceso, de tarea y contenido	**2. Crear y mantener relaciones profesionales y colegiales.** • Diseña servicios cooperativamente. • Demuestra los valores y procesos de un equipo. • Apoya la co-facilitación durante el desarrollo de sus trabajos.	**2. Honrar y reconocer la diversidad, asegurando la participación.** • Incentiva una mirada positiva de las experiencias y percepciones de todos los participantes. • Crea un clima de seguridad y confianza. • Evoca la diversidad del grupo. • Conoce el impacto de la cultura.	**2. Utilizar procesos multisensoriales.** • Mide las necesidades y habilidades sensitivas del grupo. • Selecciona de una gran variedad de métodos. • Usa las técnicas que mejor se adaptan a las necesidades y habilidades del grupo. • Despierta la energía del grupo.	**2. Facilitar la autoconciencia del grupo.** • Mantiene al grupo movilizado. • Reconoce cuando reenfocar la tarea. • Escucha, pregunta y resume, para mostrar el sentir del grupo. • Acompaña al grupo en la reflexión de su experiencia.	**2. Modelar profunda asertividad.** • Articula la posibilidad de una transformación en todas las situaciones. • Enfrenta las situaciones con autoconfianza y una actitud asertiva. • Modela límites y ética profesional, ejemplo: confidencialidad.
3. Mantener su nivel profesional. • Comprometido con estudios de avanzada. • Practica la reflexión y el aprendizaje. • Participa en una red u organización de facilitadores	**3. Co-diseñar y adaptar aplicaciones para satisfacer las necesidades del cliente.** • Diseña programas adaptados. • Define un producto de calidad. • Evalúa y certifica la satisfacción del cliente.	**3. Facilitar ante el conflicto del grupo.** • Reconoce el conflicto. • Provee un ambiente seguro para que el conflicto aflore. • Maneja los comportamientos disociadores del grupo. • Media en el conflicto.	**3. Usar el tiempo y el espacio para apoyar los procesos del grupo.** • Arregla los espacios para alcanzar el propósito de las sesiones. • Planea y monitorea el uso efectivo del tiempo. • Sabe cuando mover y cuando detener el proceso del grupo. • Maneja los aspectos simbólicos de las reuniones.	**3. Guiar al grupo hacia el consenso y los resultados deseados.** • Conoce una variedad de métodos para alcanzar los objetivos del grupo. • Adapta procesos a las situaciones cambiantes. • Mide y comunica el progreso del grupo. • Acompaña en el desarrollo de las tareas.	**3. Confiar en el potencial del grupo.** • Honra la sabiduría del grupo. • Estimula la confianza en las capacidades y experiencia de otros. • Deja de lado las opiniones personales. • Mantiene una postura objetiva, no defensiva y sin juicios.

Tabla 1: Copyright 1997 International Association of Facilitators; Institute of Cultural Affairs U.S.A.; The Canadian Institute of Cultural Affairs





18. BASES CONCEPTUALES QUE POSIBILITAN EL CAMBIO EN LA FORMA DE ADMINISTRAR UNA ORGANIZACIÓN

David Galicia Osuna[49]

RESUMEN

En este trabajo se presentan las bases conceptuales que posibilitan el cambio en la forma de administrar una organización, a la vez que se critica una serie de postulados teóricos implícitos que no permiten una visión de cambio en las maneras de administrarla. Principalmente se analiza la administración tradicional que se puede mostrar en s micro, pequeñas y medianas empresas, modalidad estable, inercial, que las hace débiles en un ambiente altamente cambiante y de apertura comercial. Para lo cual parece pertinente volver al ámbito de la epistemología y proponer ciertos conceptos primordiales que puedan potencializar el cambio en una unidad productiva, consintiendo en entender la posibilidad de la modificación planeada de las estructuras administrativas de una organización acordes con las exigencias del entorno, y frente a cualquier creencia dogmática de «la mejor forma de administrar».

INTRODUCCIÓN

El objetivo que se tiene es mostrar las bases conceptuales que permitan entender el cambio en la administración de una organización productiva, mediante el análisis de algunos fundamentos teóricos de la administración. Para ello se propone la siguiente hipótesis: la puesta en marcha de ciertos conceptos básicos que potencialicen el cambio en una unidad productiva permitirán entender la posibilidad de modificación planeada de las estructuras administrativas de una organización de acuerdo con las exigencias de su entorno. Hay, desde luego, una serie de preguntas que habría que contestar, de las cuales destaco ésta: ¿cuál es la conceptualización que posibilita el cambio en la administración más allá del análisis tradicional y superficial? La respuesta la daré desde una perspectiva multidisciplinaria, como se verá en el desarrollo del trabajo.

Nos enfrentamos a un problema de alcance mundial, lo cual afecta en el nivel externo a las empresas mayoritarias (las mícro, pequeñas y medianas empresas) de país. El decenio de los 80 marcó el inicio de una nueva etapa en el mundo: se agravaron los problemas políticos, sociales y económicos; la división internacional del trabajo estableció profundos cambios; el aparato productivo de las naciones sufrió severas transformaciones; el neoliberalismo se internacionaliza junto con su ideología globalizante; la apertura comercial y los tratados de libre comercio se implantaron; de hecho podemos hablar de la mundialización del comercio y los servicios.

La América Latina, y México en especial, no fueron la excepción. Sufrimos y padecemos aún una crisis política, social y económica sin igual. Tenemos una dificultad estructural con efectos a largo plazo. Se nos habla de 20 años para la recuperación económica y

---

[49] *Osuna es jefe de la sección de disciplinas Filosofícas y metodológicas de la FES Cuautitlán-UNAM. Y maestro en administración por la UNAM.*



de la equidad social. En esta situación, la participación de las organizaciones mexicanas, específicamente el sector empresarial, debe

1 Banco Nacional de Comercio Exterior, Las empresas pequeñas 3, medianas I y II, Vol. 47, Núm. 1, México, febrero de 1997.

tener un nuevo papel. Pero quiero hacer énfasis, no en la totalidad de las empresas, sino en especial en aquellas que constituyen en nuestro país más del 90 %: las micro, pequeñas y medianas empresas, lo que corresponde a la mayoría de las empresas.

Se ha comprobado en todo el mundo, incluso en sociedades industrializadas avanzadas, que las micro y, sobre todo, las pequeñas y medianas empresas, desempeñan un papel fundamental ante el problema de desempleo, crecimiento y desarrollo económico y social; todos ellos, retos cruciales en la sociedad contemporánea[2].

En América Latina, específicamente las micro, pero fundamentalmente las pequeñas y medianas empresas, pueden ser verdaderos dispositivos para la solución de los problemas señalados al caracterizarse por requerir mucho menos capital invertido; por ocupar más personal, en términos generales, que las empresas grandes; por tener menor dependencia tecnológica que los establecimientos mayores; por los bienes y servicios que producen y distribuyen que son, por lo general, satisfactores básicos, aunque en un mercado sumamente competido; y por tener, potencialmente, la capacidad de adaptarse a una economía mundializada.

Pero este tipo de empresas, especialmente desde 1982 cuando fue puesto en marcha el modelo neoliberal en nuestro país, han tenido problemas de sobrevivencia, competitividad, productividad y calidad. Muchas de ellas no resistieron, y otras más se debaten entre cerrar o continuar en la competencia bajo condiciones adversas. Con la apertura comercial, los diversos tratados firmados y la globalización de la economía, se pensaba que sería una oportunidad (en términos de planeación estratégica), sin embargo se convirtió en una amenaza. Mientras que una política económica proteccionista no afectaba significativamente una administración tradicional, en el nuevo escenario se convirtió en una debilidad. En el umbral del año 2000, estas empresas enfrentan una problemática seria tanto en el nivel externo como interno. En el nivel externo, una organización no puede hacer mucho, pero en el nivel interno se enfrenta con una exigencia: la de introducir la temporalidad y, por ello, la historicidad a la concepción administrativa tradicional se congeló, perdiendo la posibilidad de adaptarse a las nuevas exigencias de su nuevo entorno. Es por ello que resulta fundamental pensar en una conceptualización de la administración que posibilite el cambio.

Amenazas y debilidades de las empresas mayoritarias.

El discurso globalizante, producto de una política económica neoliberal[3] ha presentado un reto significativo para la mayoría de las empresas (las micro, pequeña y mediana empresas) en el nivel nacional. Reto en el sentido de competividad internacional, por lo



que las empresas han intensificado sus esfuerzos por responder a un mercado cada vez más complejo, diverso y cambiante, donde los consumidores son cada vez más demandantes, exigentes y conocedores de la calidad de los productos y elevan permanentemente sus expectativas en relación con los servicios. Todo esto demanda de las organizaciones productivas, comerciales, financieras, educativas y de servicios, la búsqueda permanente de nuevas estrategias para poder hacer frente a estos retos de manera exitosa; es decir, se requiere un cambio.

Pero lo que podría ser una oportunidad para la mayoría de las empresas nacionales, se ha convertido en una seria amenaza para ellas[4] ya que el modelo de política económica cepalina o keynesiana, donde se apostaba por una economía y sociedad cerrada, así como por un proteccionismo estatal, quedó rebasado y hoy se apoya a un modelo de economía y sociedad abierta donde impera la ley del mercado y la competitividad. Para lo anterior, las empresas nacionales requieren un cambio.

Cuando Margaret Thatcher fue primera ministro de Gran Bretaña, líder del Partido Conservador y ferviente convencida de las ideas neoliberales (eficientismo, productividad industrial, adelgazamiento del gobierno y libre mercado, venta de empresas públicas, alianza con los dueños del dinero) pretendió recuperar el orgullo del pueblo inglés presentando, entre otras medidas, apoyo y protección a las empresas medianas y pequeñas para lograr altos índices de competitividad y productividad e impulsar el desarrollo tecnológico, educativo, laboral y social.' Como se sabe, las micro, pequeñas y medianas empresas, en el nivel internacional como nacional, constituyen la enorme mayoría de empresas existentes; así como en su conjunto son las que ofrecen la mayor cantidad de empleos en relación con el conjunto de las empresas grandes. El gobierno mexicano no consideró estas premisas, por lo que se dio un descuido para las empresas micro, pequeñas y medianas, provocando la muerte de muchas de éstas y con ello problemas de desempleo y aumento de la crisis social. Para enfrentar el reto de la apertura comercial y la falta de precaución gubernamental en turno, las empresas deben hacer frente al cambio.

Para las empresas nacionales, la apertura comercial, clave del modelo neoliberal aplicado a nuestro país, y que pudo ser una oportunidad, se convirtió en una amenaza, pues se dio el cierre masivo de micro, pequeñas y medianas empresas[6] Como se dijo, no hubo un serio programa de apoyo gubernamental para éstas como en el caso inglés.

El jefe del gobierno alemán, Helmut Kohl, señala la importancia de la paz y de ¡ajusticia social como sugerencia para crear un ambiente económico de confianza para el sector empresarial y de inversión[7] . El Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de su director-gerente, Michel Camdessus, subraya la importancia de enfrentar la pobreza y la desigualdad de ingreso, ya que la privatización y la apertura no bastan para combatir la pobreza. Pese a ello, persiste el ambiente de injusticia social que potencializa la inconformidad social, creando un clima de incertidumbre para las empresas y la inversión. Casos concretos el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejército Popular Revolucionario (EZLN y EPR).

El problema de las empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, no se queda en el nivel de ambiente, sino que en el interior de ellas se da una concepción administrativa tradicional. La cultura administrativa que determina el comportamiento de las organizaciones productivas corresponde a una administración empírica y tradicional, que no considera lo conceptual.[8]



La teoría de contingencias[9] hace énfasis en el error de creer en «la mejor forma de organizar», en la mejor teoría administrativa, en la verdadera concepción administrativa; postula la inexistencia de una teoría verdadera; de manera *a priori* concluye que una concepción administrativa es verdadera para una organización sólo si está acorde con el ambiente y la tecnología que impactan a las organizaciones productivas.

En México,[10] en las empresas señaladas, se ha dado «una mejor manera de organizar» original, una forma de administrar, la cual parece ser seguida por la alta dirección de las empresas mayoritarias nacionales, la cual imponen en su organización. Esta originalidad estriba, a diferencia de la idea de la teoría de contingencias, en que esa mejor forma de administrar mexicana no depende de una selección conceptual y racionalmente elegida, sino que depende de una serie de tradiciones culturales, de una fuerza inercial que se hereda de generación en generación, de patrones para organizar de manera empírica y tradicional que resalta la experiencia.

La concepción administrativa, que debe ser una fortaleza para estas organizaciones, se ha transformado en su debilidad para muchas de ellas. De hecho no se está en contra de esta «mejor manera de organizar tradicional;" tal vez,si acaso fuese funcional frente al proceso de globalización de las economías y a la apertura comercial. Pero la difícil sobrevivencia de estas organizaciones (micro, pequeñas y medianas empresas nacionales) muestra a esta concepción intuitiva, para ellas, como poco operativo y poco útil a la organización.

Las empresas mayoritarias del país enfrentan de lleno una amenaza ofrecida por su entorno, debido a una política adoptada por el Gobierno sin precaución ni mesura de tipo neoliberal, además de una debilidad interna, que es su manera de concebir la administración de una organización de manera tradicional. Como señala el desarrollo organizacional (DO), la exigencia de un cambio planeado es un requerimiento inaplazable; la búsqueda permanente de nuevas estrategias debiera ser un principio urgente para hacer frente a los retos de manera exitosa.

Por lo anterior, es necesario insistir en el cambio, así que ahora se señalarán algunas bases conceptuales que posibilitan el cambio; asimismo, se resaltarán aquellos conceptos que lo dificultan, para lo que es importante retomar de la sociología algunos de sus conceptos que nos permitan enriquecer la teoría de la administración.

Concepciones administrativas.

Desde una perspectiva instrumental debemos pensar que, además de la concepción administrativa tradicional mexicanal[12] que determina la figura de muchas organizaciones nacionales, existe un abanico de posibilidades [13] (estas concepciones administrativas las denominaremos como «teorías», por cuestiones de «costumbre» y no porque cumplan con los mínimos criterios epistemológicos de teoricidad, legalidad, explicación, esto es de cientificidad; en administración no encontramos ninguna unidad sistemática de conocimientos que albergue esa masa de conceptos o «teorías» administrativas, ni aun el proceso administrativo lo logra, pero en una unidad de poder, de dirección, no epistemológica) que «envidiaría» alguna otra área del saber humano y natural *(cuadro p. anterior).*



Las organizaciones mexicanos padecen de una serie de limitaciones que exigen un cambio, y que hay que subrayar: ofrecen empleo inestable a corto plazo; carecen de un proceso de evaluación y promoción con tareas en relación con funciones específicas, mecanismos explícitos y formales de control, con un proceso de toma de decisiones unilateral y un interés individual; son organizaciones mecánicas, [14] con formas de dirección que recuerdan «la teoría X» presentada por McGregor, que no valora adecuadamente al factor humano. Además de esto, se da baja productividad, baja calidad y problemas de sobrevivencia en el mercado nacional como internacional,[15]

Esta concepción administrativa tradicional, como un discurso que señala una práctica productiva, incluye conceptos, regias, principios y significados que viven las personas que trabajan en la planta; es un lenguaje que muestra cómo interpretar y explicar las situaciones que vive la empresa. Es difícil que, desde este paradigma sujeto a esta significación tradicional de la organización de la producción y del trabajo, se pueda pensar con base en un nuevo lenguaje como: producción con cero defectos, hacerlo bien desde el primer intento, mejora continua, justo a tiempo, el trabajo en equipo, liderazgo, consenso más que fuerza, pensar los estándares de calidad siguiendo normas ISO 9000 (o cualquiera de los otros estándares de calidad desarrollados).

ÉNFASIS	TEORÍAS ADMINISTRATIVAS	PRINCIPALES ENFOQUES
En las tareas	Administración científica	Racionalización del trabajo a nivel operacional
En la estructura	Teoría clásica Teoría neoclásica Teoría de la burocracia Teoría estructuralista	Organización formal Principios generales de administración Proceso administrativo Funciones del administrador Organización formal burocrática Racionalidad organizacional Múltiple enfoque: Organización formal e informal Análisis intraorganizacional Análisis interorganizacional
En las personas	Teoría de las relaciones humanas Teoría del comportamiento organizacional DO (Teoría del desarrollo) Organizacional Justo a tiempo Reingeniería Planeación estratégica	Organización informal Motivación, liderazgo, comunicación y dinámica de grupos Estilos administrativos Teoría de las decisiones Integración de los objetivos organizacionales e individuales Cambio organizacional planeado Enfoque del sistema abierto
En el ambiente	Teoría estructuralista Teoría neoestructuralista Teoría de sistemas Teoría de contingencias Reingeniería	Análisis ambiental Análisis intraorganizacional Enfoque de sistema abierto Organizaciones «orgánicas»
En la tecnología	Planeación estratégica Teoría de contingencias	Administración de la tecnología

Una condición necesaria para una conceptualización teórica del cambio en las teorías administrativas.

Una metafísica. (discurso que tiene como objeto al ser -ontología- y el conocimiento-epistemología- en general, que busca los primeros principios) superada determina toda propuesta de «la mejor forma de organizar», «la verdadera teoría



administrativa», que la teoría de contingencias acusa;[16] dicha metafísica de la presencia o de la «verdad absoluta» es esencialista[17] Esta metafísica supone que hay un saber absoluto, único, el mejor, el verdadero, y que la ciencia avanza hacia ese perfeccionamiento. En el caso de la administración, hay algunos teóricos, y no tan teóricos, que creen en la existencia de la teoría administrativa por excelencia, es la mejor manera de administrar que dará la solución a la problemática de toda organización. La gente que supone esto, sabiéndolo o no, está de acuerdo con esta metafísica esencialista. Supone que la realidad tiene dos componentes: la esfera de la apariencia y la esfera de la esencia, que se encuentra escondida en su interior y que hay que descubrir haciendo a un lado lo aparente para llegar a la última esencia, que da la verdad de lo aparente. Sin que la esencia explique lo aparente, lo observable, lo conductual, dicha esencia se puede llamar de muchas maneras de acuerdo con el área de conocimiento. La esencia se encuentra detrás del velo de lo aparente que, además, es difícil de describir; pero es descubierta por la investigación profunda, arrojando hipótesis, leyes, teorías y explicaciones plausibles[18] Dicha esencia es el centro explicativo único, inamovible, como una eterna presencia que da cuenta de lo aparente. Estas teorías, que explican lo observable de las cosas, creen en un centro explicativo donde todos los demás fenómenos son determinados fatalmente por dicho centro. Cuando encuentran este centro, han localizado la verdad última de las cosas.

Esta metafísica tradicional que soporta la idea de «la mejor forma de organizar» desconoce la teoría hermenéutica, [19] la teoría de los juegos del lenguaje[20] donde cada interpretación tiene su posibilidad de verdad y realidad. Este fíjismo ontológico y gnoseológico se caracteriza por una ingenuidad epistemológica que supone la necesaria relación palabra - cosa. Nuevos ídolos habría que derrumbar, en el caso de la administración; la teoría administrativa tradicional es uno de tales ídolos. No hay un único centro, hay una gama increíble de centros, en el reino del discurso y de su polisemia, donde cada conjunto de significados es una verdad que puede configurar una realidad, acorde con los requerimientos de la organización y de su ambiente.

Metafisica de la presencia o esencialista (por superar)

Supuestos	*Creencias*
* Que la realidad se compone de dos esferas: *A)* Esfera de la apariencia: lo observable, lo conductual, lo visible, cubre lo esencial, es múltiple en su manifestación (variables independientes). *B)* La esfera de la esencia: lo que descubre la investigación es la unidad de lo diverso, lo que da unidad, sentido y significación a lo múltiple (variable independiente). 1. La esencia explica lo aparente. 2. La esencia es siempre la misma, es intemporal. 3. La esencia recibe diversos nombres (ver cuadro de «teorías» administrativas). 4. La esencia es variable independiente en: teorías, leyes, explicaciones e hipótesis (en toda teoría, pero en especial en las «teorías» administrativas).	* Creen en un saber absoluto. * Creen en un único saber. * Suponen la imprecisión de los demás saberes o en su falsedad * Desechan todo relativismo. * Creen que existe o puede existir la verdad de verdades (como supone O. Apel, en el juego de juegos, en la última verdad, esto es, coquetean con la ontoteología y con un poder-saber dictatorial, con graves riesgos de tolerancia y respeto hacia otros saberes). * Creen en el mejor saber. * Creen en lo que la teoría de contingencias llama «el mejor camino»



Dos enfoques para la conceptualización de la formación de organizaciones.

Hay dos ideales de nuestra existencia:[21] uno es el de la mayor simplicidad, en que nuestras necesidades concuerdan entre sí, con nuestros poderes y con todo aquello con lo que estamos en relación, solamente a través de la organización de la naturaleza, sin ninguna acción de nuestra parte.

El otro es una condición del más alto cultivo en la que este acuerdo tiene lugar entre necesidades y poderes infinitamente diversificados, y fortalecidos a través de la organización que seamos capaces de darnos a nosotros mismos. En este segundo caso, que es el familiar a las organizaciones humanas, hay una cuestión que en mucho depende de cómo se conciba «la organización que seamos capaces de darnos a nosotros mismos» o la forma de cómo se conciba el paso de una fragmentación de elementos a una nueva unidad u organización.

Una forma de concebir el paso de una fragmentación de elementos a una nueva unidad es con base en el concepto de necesidad de la articulación, impulsado por una ley determinista, teleológico, evolutiva, natural, de formación de una organización al estilo hegeliano[22] en la que cada momento es fatalmente necesario. Así, el paso de fragmentos a una unidad es necesario y no contingente; donde la perspectiva necesaria supone una racionalidad en la que «todo lo real es racional y todo lo racional es real». Aquí todas las transiciones son fijas, saturadas a una ley subyacente al proceso, siguiendo los supuestos de la metafísica esencialista señalada .

Dos modelos y dos supuestos.

Es importante considerar dos modelos que se proponen junto con algunos de sus supuestos para concebir el cambio en la administración; el primero se refiere a algunas características del modelo mexicano (M) y el segundo incluye algunas características de un modelo que potencializa el cambio:

Así, la organización vista como un orden identificable creado de un caos (como conducta grupal orientada hacia metas o fines, o como estructura intencional formalizada de roles) [29] es una forma construida mediante una concepción administrativa determinada y seleccionada desde la estrategia de la. alta dirección de la misma. Las conductas, los enunciados y las funciones serán factores por considerar en el entendimiento de la construcción de las identidades u organizaciones.

El concepto de poder.

En relación con las bases conceptuales que posibiliten la forma de administrar una organización (superando la metafísica esencialista, estática, pensando en una organización contingente, pero inteligente, en la que no hay absolutos, en la que todo es relativo, en la que toda organización siempre es un intento precario de domesticar el campo de las diferencias, en la que toda organización es efecto de una estrategia de poder, mediante la aplicación de algún saber administrativo) el concepto de poder merece una atención especial. Además de que este concepto es importante para posibilitar el cambio en las organizaciones, hay que redefinirlo y caracterizarlo de tal



forma que preste mayor utilidad a los objetivos de una organización, evitando vicios que han dejado anteriores concepciones. Hay que entender que el poder como estrategia es un plan general dado

PROCESO DE UNA ORGANIZACIÓN CON NEXOS NECESARIOS		
FASE 1	*FASE 2*	*FASE 3*
Unidad Organización Sistema, Efecto y Causa	Fragmentos Elementos Recursos, Efecto y Causa	Unidad Organización Sistema, Efecto y Causa

PROCESO DE UNA ORGANIZACIÓN CON NEXOS NECESARIOS		
FASE 1	*FASE 2*	*FASE 3*
Unidad Organización Sistema Efecto de la Negatividad que conlleva a toda Positividad	Fragmentación Elementos Recursos Efecto de la Negatividad que conlleva a toda Positividad	Unidad Nueva Organización Sistema Efecto de la Negatividad que conlleva a toda Positividad

29 Idem.

históricamente para imponer una conducta cualquiera a una multiplicidad humana cualquiera, más por consenso que por la fuerza, el cual se ejerce especialmente desde la alta dirección de una organización, logra configurar una identidad, un significado y un sentido de la misma, mediante la utilización de un sistema de signos o concepciones administrativas.

En un intento por establecer diferencias con otros conceptos de poder, estamos de acuerdo con las siguientes tesis, que sobre el concepto de poder establece Michel Foucault.[30]

1. El poder no es una «propiedad» efecto de una conquista, es una estrategia. Sus efectos se deben más bien a disposiciones, maniobras, tácticas, técnicas, funcionamientos-, es decir, se ejerce más que se posee. No es un privilegio adquirido, sino efecto de posiciones estratégicas.
2. El poder no tiene localización; el poder se encuentra en todos lados.
3. El poder no depende de la infraestructura, no es algo subordinado. La misma economía recibe los impactos del poder. Tampoco es un elemento superestructural, aunque actúa también ahí. Es un mecanismo que actúa sobre cuerpos y almas.
4. Se debe romper el postulado de ver el poder como esencia o atributo. La idea de poder como esencia que cualifica a aquellos que lo poseen (dominantes), distinguiéndolos de aquellos que no lo poseen (dominados), no lo define adecuadamente. El poder carece de esencia, es operativo, no es un atributo, es relación. Las relaciones de poder son el conjunto de relaciones de fuerzas que pasan tanto por las fuerzas dominantes como dominadas. Ambas constituyen singularidades.
5. Debemos abandonar el postulado de la modalidad. El poder no actúa por violencia o por ideología, reprimiendo, engañando, haciendo creer, o como policía, o como propaganda. El poder más que reprimir, produce realidad; más que ideologizar, ocultar y engañar, produce verdad.



DOS ENFOQUES NO ESENCIALISTAS

ENFOQUE ESTRATEGICO	*ENFOQUE CONTINGENCIAL*
* No es posible fijar el sentido último de los elementos * Se habla de relaciones contingentes entre elementos * Toda organización es un intento precaria y, finalmente, fallido de domesticar el campo de las diferencias.	* No hay nada absoluto en las organizaciones * Todo es relativo * Se dan relaciones funcionales * El ambiente y la tecnología son variables independientes * La organización es la variable dependiente

Estrategia (relaciones de poder)	Saber administrativo	Tipo de organización

CONCEPTOS QUE PERMITEN ENTENDER EL CAMBIO

De la Administración de Contingencias	*Estrategia Conceptual para entender el cambio en las organizacones*
* Ambiente * Tecnología	* Toda persona posee la precariedad y ausencia última de una fijación a un cierto sentido: Responde a la polisemia y a la sobredeterminación * Toda organización se debe entender fuera de cualquier interpretación esencialista * Toda organización no se encuentra fijada finalmente a ninguna concepción administrativa * Todo saber verdadero es una invención * Una estrategia de poder es la que puede establecer la permanencia contingente de cierto saber administrativo, condicionado más por concenso que por la fuerza * Todo saber puede producir verdad y realidad gracias a una estrategia * Estrategia se entiende como un plan general dado para imponer una conducta cualquiera a una multiplicidad humana cualquiera, más por concenso que por la fuerza.

En resumen
:
1. El poder más que reprimir, incita, produce verdad y realidad.
2. El poder se ejerce más que se posee.
3. El poder pasa tanto por dominados como por dominantes.

Así, el poder se define como una relación de fuerzas, una que afecta y otras que son afectadas. Es acción sobre acciones posibles. El poder de ser afectados es como una materia de la fuerza. Y el poder de afectar es la función de la fuerza. La alta dirección de una empresa se identifica con el poder de afectar y con quien impone la función a la materia de la fuerza.

MODELOS Y SUPUESTOS ADMINISTRATIVOS

Modelo M	*Modelo D*
1. Una visión de «la mejor forma de organizar». **2.** Adhesión a una concepción administrativa tradicional. **3.** Baja productividad, regular o mala calidad, poca competitividad en el mercado, problemas de sobrevivencia en el mercado. **4.** Organización mecánica. *4.1* El poder y la toma de decisiones se centra básicamente en la alta dirección, según el modelo de la organización clásica y mecánica. *4.2* La intuición y la experiencia son superiores al concepto. *4.3* No existe más que una manera de administrar las organizaciones. *4.4* El recurso humano sujeto a una naturaleza humana fija requiere de la presión (fuerza) externa para que realice su tarea. *4.5* La organización es lineal.	**1.** Visión estratégica de las concepciones administrativas o visión de cambio planeado. **2.** Esta visión sólo ve como verdaderas las concepciones administrativas que respondan a los requerimientos externos e internos de la organización. **3.** Propone una visión instrumental o estratégica de las concepciones administrativas. **4.** Supuestos: *4.1* El poder que detenta la alta dirección, con capacidad de obtener una conducta cualquiera de una multiplicidad humana cualquiera, básicamente por consenso. *4.2* La polisemia de los discursos o concepciones administrativas de la que puede echar mano la alta dirección con una visión instrumental, acorde con el ambiente. *4.3* La maleabilidad activa del factor humano, por no estar fijo a ninguna naturaleza última.



SABERES	ESTRATEGIAS	CONDUCTA
Concepciones administrativas	Alta dirección	Factor humano
Grupos de enunciados y conceptos administrativos	Función	Conducta deseada del factor humano
Teoría de calidad total o de planeación estratégica	Producir con calidad, satisfacer al cliente	Conducta deseada del factor humano

Conclusiones

Indudablemente, se requiere de nuevas bases conceptuales que permitan el cambio en la administración de las organizaciones productivas, para lo que es necesario el análisis de algunos fundamentos teóricos de la administración. De hecho nos enfrentamos con una conceptualización de la administración (metafísica esencialista degradada) que se puede caracterizar como tradicional, que no posibilita el cambio; por ello se hace necesario proponer una conceptualización que posibilite dicha alteración.

Las organizaciones productivas, en efecto, se encuentran en una atmósfera globalizante, producto de una política económica neoliberal, que ha presentado un verdadero reto a las empresas en el nivel nacional; reto que demanda competitividad en el nivel internacional, que exige a las empresas intensificar sus esfuerzos para responder a un mercado cada vez más complejo, diverso y cambiante, donde los consumidores son cada vez más demandantes, exigentes y conocedores de la calidad de los productos y que elevan permanentemente sus expectativas en relación con los servicios. Todo lo anterior demanda de las organizaciones productivas, comerciales, financieras, educativas y de servicios, la búsqueda permanente de nuevas estrategias para poder hacer frente a estos retos de manera exitosa. Esto es, requieren de un cambio.

Nos encontramos con que la concepción administrativa que define la identidad de una organización productiva en México, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas, es de un estilo tradicional que arroja, como efecto, poca competitividad en el mercado, poca calidad y productividad. Efectos que las hacen poco capacitadas para competir en una sociedad de mercado y con una apertura comercial desmedida, como el TLC. Las concepciones administrativas se caracterizan por ser mecánicas, con mecanismos explícitos y formales de control; comparten los principios de una incipiente administración «clásica»; su proceso de toma de decisiones es unilateral y con un interés individual; su concepción del factor humano recupera la propuesta de la «teoría X» de McGregor.

Nos parece que hay una subutilización de las teorías administrativas en las organizaciones mayoritarias mexicanos; contando con una gama interesante de posibilidades de concepciones administrativas, por inercia (metafísica esencialista degradada) y fundados en la experiencia, se quedan en una administración de tipo tradicional.

Consideramos que hace falta establecer nuevas bases conceptuales que permitan entender el cambio, haciendo a un lado la metafísica de la presencia; la metafísica esencialista que fija el pensamiento en la creencia y en la idea de que existe «la mejor forma de administrar una organización». Idea determinada por modas o por inercias, olvidando los requerimientos del ambiente y de la empresa.



Por otra parte, el proceso de formación de una organización es siempre contingente y no necesario; el paso de una unidad a una fragmentación, y de ella a la formación de una nueva unidad productiva, depende de la capacidad de organización que seamos capaces de darnos a nosotros mismos. No existe ninguna ley que determine el proceso.

Para la formación de una organización o para pensar su cambio hay que considerar tres factores: la estrategia o relaciones de poder, presentes en la alta dirección de la empresa; el saber administrativo con que se cuenta, y el factor humano que posibilita la formación de una identidad, unidad u organización productiva. Para esto, es importante concebir el poder de otra forma: a) el poder más que reprimir produce verdad y realidad por consenso (o por fuerza o por ambos) ; b) el poder se ejerce más que se posee; c) el poder pasa por dirigentes y dirigidos. Algo que no debemos olvidar para lograr los objetivos de la organización de manera eficiente y eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

Anzola Rojas, S. *Administración de pequeñas empresas,* McGraw-Hill, México, 1993.
Ballina Rios. Francisco. «Perspectivas metodológica y epistemológica para el estudio y comprensión de la administración» en *Contaduría y Administración,* núm.185, abril-junio de 1997, pp. 3-24.
Calva, J. *El modelo neoliberal mexicano,* Juan Pablos, México, 1995.
Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Las empresas pequeñas y medianas. 1 y II, Vol. 47, núm, 1, México, enero y febrero de 1997. Cliantal, Mouile, «Más allá de la positividad de lo social: Antagonismo y hegemonía», en *Hegemonía y estrategia,* Siglo Veintiuno editores, México, 1987.
Chiavenato, *l. Introducción a la teoría general de la administración,* McGraw-Hill, 3a. ed., México, 1994.
Deleuze, G. Fou*cault, Paidós,* México, 1987.
I) errida, J. *La estructura y la diferencia, Anthropos,* Barcelona, 1989.
Foucault. M. *La arqueología del saber, S. XXI,* México, 1995. *Historia de la sexualidad, S XXI,* México, 198 *l. Vigilar y castigar, 5* XXI, México, 1980. Gadarner, H.G. V*erdad y método, las grandes líneas de la hermenéutica filosófica,* Sígueme, Salamanca, 1977.
García de León Campero, S. *La micro, pequeña y mediana industria en México y los retos de la competitividad,* Diana, México, 1993.
Hampton. RD. *Administración, 2a. ed.,* MacGraw-Hill, México, 1989.
INEGI y Nafin. *La micro, pequeña y mediana empresa* núm. 7, México, 1993.
- INEGI, INTERNET. http://www, inegi.gob.mx, 1996.
Koontz, H y Weinrich, H. *Administración,* McGraw-Hill, IOa. Ed., México, 1993.
Kras, E. *La administración mexicana en transición,* Iberoamericana, México, 1991.
Münch, L. *Más allá de la calidad y la excelencia,* Trillas, México, 1994.
Ortiz Wodgymer, A. *Política económica de México I982-1995,* Nuestro Tiempo, México, 1995.
Perrow, Ch. *Sociología de las organizaciones,* 3a. Ed. McGraw-Hill, México, 1987.
Ricoeur, P. *Freud, Una interpretación de la cultura,* Siglo Veintiuno Editores, México, 1990.
Wittgentein. L. *Investigaciones filosóficas,* Herder, Barcelona, 1988.



19. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN EN ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Gregorio Kaminsky[50]

El análisis organizacional, como el análisis institucional, ha experimentado un importante e infrecuente desarrollo en los últimos años, en especial porque las diferentes escuelas y teorías han sabido -y debido- estar atentas tanto a las transformaciones conceptuales y metodológicas como a las nuevas y cambiantes estrategias de intervención a las que se han visto exigidas.

Exigencia de los tiempos históricos en los que se experimentan procesos que van desde simples cambios cosméticos hasta acontecimientos nacionales y transnacionales traumáticos; cuando las diversas sociedades desarrollan experiencias que abren un arco que se traza desde tendencias más igualitarias hasta formas poco conocidas de exclusión y, en fin, cuando las economías alcanzan estados de aceleración y/o desaceleración en la producción, la circulación hasta el consumo, a escalas global o local, con mayores o menores interdependencias.

Estas estrategias de intervención, próxima a los estudios de la sociología de las organizaciones, de las instituciones del estado y de las organizaciones no gubernamentales de muy variado tipo y carácter, dispone de recursos y una capacidad teórica y metodológica menos para adecuarse a las circunstancias que para redefinir tácticas, logísticas y técnicas a la luz de una estrategia más dinámica de trabajo.

En el análisis organizacional e institucional, las estrategias de intervención se definen como una operación exterior a los campos de actividad habitual, especialmente profesional. Esta exterioridad está puesta de relieve por la comparación entre análisis interno (sin convocatoria de un agente externo) y análisis externo, sinónimo de intervención de un facilitador, experto, consultante, evaluador e incluso, cada vez más a menudo en el ámbito sociológico: formador.

Del mismo modo que "institución" u "organización", la noción de "intervención" es conocida por su empleo muy extendido. Pero su comprensión se ve afectada y se connota con eufemismos, como siempre ocurre cuando una noción se institucionaliza, se generaliza, se banaliza. Por ejemplo, en Estados Unidos y

---

[50] Doctor en Filosofia y Analista Institucional. Ha sidoprofesor en universidades extranjeras y actualmente es Profesor TitularRegular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Profesor Titularde la Maestria en Salud mental Comunitaria de la Universidad de Lanus.Ha sido Director del Instituto de Filosofia- UBA y ha dirigido y dirige proyectos de investigacion (UBACYT) en temas relacionados con los procesosde institucionalizacion y los imaginarios sociales.Es autor, entre otros libros de: 'Spinoza, la politica de las pasiones' (Ed.Gedisa), 'Dipositivos Institucionales' (Ed. Lugar), 'Subjetividades', 'So-cializacion". Dirige colecciones editoriales y es miembro del Consejo editorde la Revista Confines (Paidos).



Europa -mundos que ya emergieron (?) - no son muy conscientes de las connotaciones militares que existen en la semántica latina de la palabra intervención.

En América Latina, por caso actualmente en Argentina y Brasil -mundos en emergencia (?) - estas connotaciones, nacidas de dictaduras y otras experiencias políticas totalitarias, son muy fuertes y entorpecen el empleo del término "intervenir". Las connotaciones médicas no son menos evidentes y asocian la intervención a estrategias de tipo más o exclusivamente traumático, un sinónimo o sucedáneo de operación o incisión en un campo delimitado. Y, en nuestro país, con características organizativas de tipo centralista, es frecuente -aún en su omisión o rechazo- el tema de la intervención estatal dentro de los ámbitos jurídico, social, político, etc.

La finalidad, los principios y los objetivos de una intervención es un punto capital, pero su enunciado no puede estar disociado de las condiciones organizacionales que permiten o no materializarla, con el fin de no dejarla en el estado de una pura buena intención metodológica. La organización de estas condiciones es lo que muchos denominan dispositivo. Si mantenemos el cuidado de evitar el dispositivismo, neologismo que me parece útil emplear con el fin de designar un solapado retorno de cierto empirismo mecánico, el utilitarismo y el puro instrumentalismo, se puede hablar del dispositivo como la permanente puesta a prueba de nuestra ideas y conceptualizaciones.

La intervención como puesta a prueba no es, entonces, la "aplicación" y no tiene nada que ver con la así llamada "ciencia aplicada". La puesta a prueba, dentro de la nueva lógica que suscitan el análisis institucional y el organizacional, hace las veces de la prueba inferida dentro del cientificismo oficialmente enseñado. La administración de la prueba, consigna cientificista, abandona el lugar de la puesta a prueba de una situación profesional o de investigación dentro de una configuración social-organizacional y da lugar a la pura y simple generalización en el terreno de la intervención. En este contexto, en esta configuración, existe una inclusión del dispositivo de investigación, de investigación-acción, de intervención.. Y, al mismo tiempo, dialécticamente, existe una exclusión de este contexto de la ciencia, en la medida en que la intervención se pretende autónoma y no solo depende de las implicaciones lógicas o formales, a expensas de las implicaciones materiales, existenciales. Es necesario advertir este doble proceso concomitante de inclusión/exclusión para comprender el dispositivo de intervención como prolongación de la práctica social general en un momento dado.

Durante años de dictadura militar, algunos países de América Latina, por ejemplo la Argentina, vivieron la interdicción profesional de sus métodos de intervención muy simplemente porque este dispositivo de formación e intervención, recaía bajo el golpe de la interdicción de toda reunión. En este caso, la exclusión no tiene por origen a la ciencia y sus modos de intervención sino a la política y el



ordenamiento de las prácticas profesionales por parte del Estado. Estos aspectos, de la ciencia, la profesión y sus campos de intervención han sido elaborados y formulados en forma exhaustiva por Max Weber. Uno no debe asombrarse, pues, si los conceptos que constituyen las estrategias (el dispositivo) de intervención profesional de analistas organizacionales e institucionales son directamente políticos, en tanto que conceptos operatorios, y que conllevan tanto nuevas certezas teóricas como (in) fundadas sospechas ideológicas.En cuanto a los aspectos técnicos de estas estrategias, existen algunos pasos o procedimientos instituidos. Por un lado, la negociación de un encargo, con uno o varios individuos, consiste en discutir la demanda de este o estos individuos, que por lo general son responsables en un cierto nivel y también, eventualmente, de otras demandas de las que han sido encargados. Esta o estas demandas previas preceden, pues, a un encargo más "oficial", el cual no es tal vez más que una etapa en la elaboración progresiva e interminable del encargo provisoriamente definitivo. Esta propagación del encargo a partir de un centro o germen inicial (la o las personas han tomado el primer contacto con los analistas), en la dirección de la o las demandas iniciales, después que las demandas aparecen en el curso de la intervención, y en dirección de la oferta del interviniente o del equipo interviniente, presenta un carácter fluido que caracteriza la lógica transductiva de la intervención, en oposición a la lógica habitual, clasificatoria, binaria, no-contradictoria, que rige a la ciencia instituida.

La elaboración del dispositivo acompaña desde el primer momento al encargo y la constitución de los alcances, límites en tiempo y espacio, objetivos, etc. de la organización/institución que demanda; además, no se debe omitir que es nuestro 'cliente'. En cuanto al equipo de intervención, el mismo está por lo general constituido total o parcialmente con anterioridad y va precisando los elementos de la estrategia solamente en el curso de negociación de la Intervención. Como señala Rene Lourau, todo ha comenzado con la primera negociación, en el primer encuentro. Los puntos espacio-temporales de la futura intervención, tanto como otros, particularmente financieros, forman parte de la negociación y queda entendido que todo podrá ser puesto en cuestión en una estrategia de intervención. En la lógica de esta "puesta en escena" organizacional o socioanalítica algunos no quieren ver más que una falta de rigor de carácter anárquico y hacen depender toda intervención a una forma mecánica o instrumentalizada de inferencia donde hay cualquier cosa menos una intervención.

En toda estrategia de intervención existe un complejo emocional muy rico, en el que nuestros instrumentos conceptuales no han sabido -todavía- dar cuenta. Este campo emocional corresponde tanto a una organización laboral, como exclusivamente económica, a instituciones no gubernamentales, educativas, de salud, etc. Hasta la organización política de gobierno m s desarrollada y compleja del mundo está atravesada, en estos días que han pasado, por esa dimensión que, sin temor a reduccionismos, podemos denominar libidinal. La intervención en organizaciones, lo deseen, se lo propongan o no, moviliza fuerzas y formas



en general extraídas por los dispositivos de trabajo (investigación, formación, etc.) más consagrados. Pero, de hecho, lo que aparece no son estos fenómenos de orden íntimo, pasional, emocional, sino su enunciado, su reconocimiento en tanto que ellos forman parte de lo real de la situación. La emoción, la pasión, la intimidad de la vida privada en interferencia con las máscaras de la vida pública, están siempre presentes, a menos que imaginemos una ciudad de organizaciones de autómatas.

El campo estratégico de la intervención comprende un conjunto inmobiliario y mobiliario, de personas o actores institucionales cuyas relaciones espacio - temporales están reguladas por un organigrama y un sociograma implícito. Junto a los elementos más visibles de este conjunto, otros elementos, también incluidos en el conjunto escapan a la visibilidad del exterior: relaciones jerárquicas y empleo del tiempo de cada uno pertenecen al campo y permiten recortar en lo imaginario un dentro y un afuera de la organización, del establecimiento, de la asociación, etc. En la situación estratégica de intervención, un afuera se inscribe arbitrariamente entre las personas, espacios y temporalidades constitutivas del funcionamiento cotidiano.

La temporalidad de la intervención es diferente según se trate de una intervención breve o de larga duración -y por lo tanto dividida en semanas, en meses, años. De golpe, el dispositivo también es modificado por estas condiciones de trabajo. El éxito de su desarrollo depende ampliamente de una cooperación entre los equipos de analistas y actores, entre los dos equipos y el colectivo de todas las personas concernidas, implicadas en la intervención. Lapassade ha dicho que la intervenci¢n es el "análisis de la institución del análisis", por lo que también sería la "organización del análisis de la organización". En el mismo sentido: es el intento de colectivización del análisis del dispositivo. Los elementos de que intervienen en este "análisis" están todos reunidos en la instalación y el funcionamiento del dispositivo. Los riesgos del dispositivismo deben ser combatidos por aquello que denominamos principios, objetivos y finalidades que también se pueden denominar la intención, la cual no implica solamente la de un sujeto individual, sino de una pluralidad, una multiplicidad.

En la intervención existen estrategias de autogestión y otras heterogestionarias.

Resultado de elementos técnicos pero también directamente políticos, estos conceptos se los ha desarrollado a raíz de las experiencias de autogestión pedagógica y no se contenta con producir la perturbación en la organización espacio-temporal única. Sobre el plano ideológico también, de vez en cuando ocasiona una perdida de las referencias habituales, de lo que se sabe que son metafísicamente los fuera-de-si heterogestionarios, en conformidad con la racionalidad instituida no sólo con motivo de la gestión, la administración, de gobierno, sino también filosóficamente, por la creencia en un dualismo forma/materia. En la temporalidad crítica de la intervención, la colectivización del



análisis significa autogestión del trabajo de intervención. El o los intervinientes efectúan el trabajo que consiste en preservar permanentemente, en sus discursos y en sus actos, la referencia a la autogestión del dispositivo. Para ello, se apoya en ciertos conceptos, como el de perturbación o el de analizador: este último designa elementos o acontecimientos que en la situación son más provocativos que otros, más perturbadores, aún cuando sean aparentemente banales o "insignificantes". Por ejemplo: la presencia/ausencia de tales categorías del personal del establecimiento o de la asociación o del servicio; o la cuestión del financiamiento de la intervención, comprendido el de o de los intervinientes. El analizador "dinero" es uno de los más sensibles en la intervención en organizaciones, lo que en modo alguno impide abordar multireferencialmente, en otro campo de análisis, la cuestión misma del financiamiento.

Aún cuando el dispositivo inicial expone atrevidamente la regla del "decir todo", transpuestas las conocidas "asociaciones libres" de la cura psicoanalítica, la evolución de nuestra corriente hace que sea preferible hablar de la restitución de los acontecimientos, informaciones, conversaciones intercambiadas, etc. Nada muestra mejor de antemano esta perturbación que las relaciones, o mas bien las interferencias entre lo que denominamos el campo de intervención y el campo de análisis. Estas interferencias, producidas por los desfasajes permanentes entre los dos campos, producen el tercer término de esta dialéctica: la implicación en y con la organización ante la que se interviene.

Para captar como es la implicación no es suficiente con dictar una regla según la cual "todo el mundo debe decir todo y enunciar sus implicaciones". Una regla implicacionista de este tipo es incluso un freno al análisis colectivo de la misma implicación. Esto se constata sobradamente en las formas de sociabilidad que exigen el consenso, el unanimismo, la ausencia de negatividad, de critica: agrupamientos religiosos o políticos que, con el fin de separar el peligro de análisis colectivo de la implicación, optan por la sobreimplicación de los miembros, es decir un compromiso inanalizable.

Espacio y tiempo, mera aplicación o formulación estratégica, implicación o descompromiso, profesionalización como desafectación personal. En fin, los anteriores se proponen como algunos pocos de muchos temas para suscitar un debate amplio y fructífero al que nos invita el Dr. Francisco Suarez y sus colaboradores.





20. UN MODELO PARA LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA: LECCIONES DE LA REFORMA DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO[51]

Lawrence R. Jones y Fred Thompson[52]

Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado

El lugar prominente que ocupa la nueva gerencia pública en los Estados Unidos se debe fundamentalmente a los esfuerzos de David Osborne, un periodista, y de Ted Gaebler, ex-alcalde de una ciudad, quienes escribieron un libro ampliamente leído: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon (Osborne y Gaebler, 1992). La publicación de The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Governement that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review*,

---

[51] Traducción, por Ana Sánchez, de la versión en inglés del trabajo "A Model for the New Public Management: Lessons from Public and Private Sector Reform", publicado en "International Perspectives on the New Public Management", L.R. Jones and Kuno Schedler, eds., Stamford, CT: JAI Press, Inc., 1997).

[52] Lawrence R. Jones

Wagner Professor of Public Management, Department of Systems Management, Naval Postgraduate School, Monterey, USA.
Es autor de ocho libros y más de setenta artículos sobre gestión publica, gestión financiera pública, política reguladora
gubernamental y regulación ambiental. Su último libro, en co-autoría con el profesor Fred Thompson, se titula: "Public
Management: Institutional Renewal for the 21st Century". (Stamford, CT: JAI Press, Inc. 1999). Es además co-editor del
"International Public Management Journal" y editor de la serie de libros titulada "Research in Public Policy and Management"
(Elsevier Press).

Fred Thompson

Goudy Professor of Public Management and Policy, Atkinson Graduate School of Management Willamette University, USA.
Tiene un amplio record de logros académicos. Es autor de cinco libros y más de 130 artículos de revistas en los siguientes
campos: gestión pública, política pública, "public choice", ciencia política y económica. Es editor ejecutivo del International
Public Management Journal, y ha colaborado en los comités editoriales de las más prestigiosas revistas sobre política pública y
administración publicadas en los Estados Unidos. Es además editor del Handbook of Public Finance (New York, NY: Marcel
Dekker 1998).



incrementó todavía más el interés en la nueva gerencia pública. El Informe Gore propuso inventar ".. un gobierno que ponga a la gente en primer lugar", mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando presupuestos basados en resultados, exponiendo las operaciones del gobierno a la competencia, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible, midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario (Gore, 1993:7).

Osborne y Gaebler declaran abiertamente que ellos no inventaron los conceptos que expusieron. Reconocen que su principal contribución radica en la realización de una síntesis de las ideas y de las experiencias de otros. La reinvención del gobierno forma parte de un movimiento mucho más amplio - movimiento que actualmente tiene un alcance mundial. Los reformadores de la nueva gerencia pública se encuentran en la mayoría, si no en todos los niveles de gobierno en naciones tan diversas como el Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Canadá, Suiza, Alemania, Italia, Dinamarca, Finlandia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Singapur, Hong Kong, Japón, y tal vez los más conocidos, Nueva Zelanda y Australia.

Las cinco "R" suministran un marco para la comprensión de los diversos conceptos que integran la nueva gerencia pública, a saber: reestructuración, reingeniería, reinvención, realineación y reconceptualización. Hemos procurado presentar estos conceptos centrales en una forma racional, secuencial, que pueda ser utilizada como una guía para la innovación y el cambio organizacional.

La promesa implícita de las cinco "R" es que allí donde se sigue esta secuencia, el resultado será un gobierno con mayor capacidad de respuesta, más efectivo y eficiente. Sin embargo, es preciso hacer una advertencia: pocas son las ganancias que se prometen para el corto plazo, si es que se promete alguna. Las cinco "R" no pueden implementarse en menos de cinco años; diez años sería una estimación más realista. La figura 1 ofrece un resumen de los principales eventos de cada una de las fases de este marco de referencia.

Figura 1: Las cinco "R" de la Nueva Gerencia Pública

1.- Reestructuración:

1. Identificar las competencias centrales de la organización.
2. Eliminar de la organización todo aquello que no agrega valor a sus servicios - especialmente las reglas que inhiben el desempeño.
3. Contratar externamente todo aquello que no sea una competencia central de la organización.

Herramientas: *TQM*, análisis de la cadena de valor, estimación de costos sobre labase de las actividades (*activity-based costing - ABC*).

2.- Reingeniería:

1. Empezar de nuevo en lugar de tratar de "acomodar" los procesos existentes, de aplicar "paños tibios".



2. Ubicar la computación y otras tecnologías de la información en el centro de las operaciones.
3. Construir desde la base hacia el vértice en lugar de hacerlo desde arriba hacia abajo.
4. Basar el diseño organizacional en procesos más que en funciones y posiciones en el organigrama.
5. Focalizar el esfuerzo en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de los costos.

Herramientas: bases de datos modernas, sistemas expertos y tecnologías de la información; trabajo en equipo, *benchmarking* y optimización del tiempo del ciclo productivo.

3.- Reinvención:

1. Desarrollar un proceso de planificación.
2. Establecer una estrategia de servicio y de mercado.
3. Desplazar la organización hacia nuevas modalidades de suministro de servicio y nuevos mercados.

Herramientas: planificación estratégica, investigación de mercados, determinación de costos de metas, redes y alianzas.

4.- Realineación:

1. Alinear las estructuras administrativas y de responsabilidad de la organización con sus estrategias de mercado y de suministro de servicios.
2. Alinear la estructura de control/recompensas de la organización con sus estructuras administrativas y de responsabilidades.
3. Dar prioridad a los centros de misión; las actividades funcionalmente especializadas tales como la gerencia de personal o financiera son misiones centrales sólo para las organizaciones que suministran estos servicios, tales como agencias de personal temporal o instituciones financieras; si las unidades no desempeñan misiones centrales, deberían ser tratadas como centros de apoyo.

Herramientas: Organizaciones Basadas en el Desempeño, estructuras multi-divisionales, producción mínima, presupuesto y rendición de cuentas de las responsabilidades, precios de transferencia, incentivos de alto poder.

5.- Reconceptualización:

1. Acelerar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción - tanto para mejorar el desempeño como para aprender con mayor rapidez.
2. Empoderar a los trabajadores de la línea del frente para evaluar el desempeño del servicio y dar *feedback* acerca del suministro del servicio y de la estrategia.
3. Construir una organización con capacidad para aprender y para adaptarse.

Herramientas: descentralización, controles flexibles, capital de trabajo, análisis rápido, nuevos modelos de aprendizaje.

Estas ideas sugieren la conveniencia de realizar cambios significativos en la burocracia tradicional - y en la cultura burocrática, tal como lo señalan las críticas



más avanzadas de la burocracia (Barzelay, 1992). Ellas describen algunos de los fundamentos del nuevo paradigma de la gerencia pública. No se trata sólo de términos de un diccionario; más bien las cinco "R" constituyen principios para la acción.

-

La primera "R": Reestructuración

La reestructuración es el primer paso en el proceso de cambio de la gerencia. La reestructuración significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado a los consumidores. De acuerdo con los principios de la misión o de la rendición de cuentas de las responsabilidades, del control del presupuesto y de la gestión, los componentes de la organización deberían clasificarse según su misión o responsabilidad primarias; por ejemplo, centros de misión, centros de ingresos, centros de gastos o de costos, centros de servicio interno, centros de inversión. La contribución de cada uno de ellos es evaluada en términos de su aporte al suministro de servicios dirigidos a satisfacer las demandas de los ciudadanos. La reestructuración puede resultar en una significativa "horizontalización" o "aplanamiento" de la estructura organizacional, una considerable delegación de autoridad, de responsabilidades y de toma de decisiones con respecto a las operaciones cotidianas hacia niveles de la organización más cercanos a su público. La reestructuración habitualmente significa desprenderse de tareas. Por cierto, el mejoramiento de la productividad en gran escala en el gobierno depende de la eliminación de cientos de miles de tareas. Pero la reestructuración también debería encarar un futuro incremento en el entrenamiento de los empleados, especialmente en el uso de nuevas tecnologías y procesos de trabajo.

¿Por qué debería reestructurarse el gobierno? Una parte de la respuesta se encuentra en la significación y el desempeño relativo del sector de servicios de los Estados Unidos. En la actualidad, los servicios representan el 75% del PIB. Esto quiere decir que los Estados Unidos deben incrementar la productividad de los servicios para crecer más saludablemente, pero en el curso de las últimas décadas los incrementos han sido extremadamente lentos. La productividad del gobierno plantea un problema especialmente grave. El 20% de la fuerza de trabajo empleada por el gobierno estadounidense genera menos del 15% del PIB. En los servicios privados, el valor agregado por trabajador es sólo un 5% más bajo que en la industria, pero la productividad gubernamental se ubica en un tercio menos que la productividad industrial. Contrariamente a lo antedicho, en 1958 el valor agregado por cada trabajador del gobierno era un 40% más alto que en el sector de bienes.

Otra parte de la respuesta apunta a la organización del suministro de servicios. Es lícito suponer que alguna vez las burocracias fueron relativamente efectivas. Los arreglos organizacionales burocráticos fueron exitosos en cuanto a suministrar seguridad, trabajos y estabilidad económica, aseguraron la justicia y la equidad, y proveyeron los servicios homogéneos, "de talla única", requeridos durante el período de desarrollo de la infraestructura gubernamental, que se



extendió desde fines del siglo pasado hasta mediados de los años'60 (Osborne y Gaebler, 1992: 14). Durante crisis tales como la Gran Depresión y las dos guerras mundiales, la burocracia nos cuidó las espaldas. Mientras tanto, sin embargo, los arreglos organizacionales jerárquicos, centralizados y basados en reglas, forjados durante la época industrial, se fueron haciendo cada vez más anacrónicos.

La competencia económica global, la movilidad del capital internacional y los sorprendentes adelantos en las telecomunicaciones y en el almacenamiento, procesamiento y recuperación de la información, están produciendo una economía basada en el conocimiento - una economía en la cual los trabajadores reclaman autonomía y los ciudadanos/consumidores exigen productos de alta calidad, servicios superiores y la posibilidad de disponer de una amplia escogencia. Las burocracias empresariales moldeadas a la antigua no pueden dar respuesta a estas exigencias, así como tampoco pueden hacerlo las burocracias gubernamentales pasadas de moda. La satisfacción de estas demandas requiere organizaciones flexibles, adaptables, innovadoras y centradas en el usuario, que ofrezcan toda una gama de bienes de alta calidad, ajustados a las aspiraciones y necesidades individuales.

Sin embargo, pocos funcionarios o gerentes públicos han tenido suficiente experiencia en materia de reestructuración. En consecuencia, se requieren mejores métodos para eliminar los elementos innecesarios antes mencionados. Adicionalmente, también se requieren mejores marcos de evaluación, con respecto a los cuales puedan cotejarse las opciones y las acciones de reestructuración.

¿Cuál ha sido la tendencia del sector público para abordar la reestructuración? La siguiente secuencia de eventos parece caracterizar la reestructuración en la mayoría de las organizaciones públicas.

La primera respuesta a la reestructuración implica, en forma típica, la negación. Esta es habitualmente seguida por medidas de corto plazo, dirigidas a reducir el gasto, acompañadas de esfuerzos por encontrar culpables. En este punto, las organizaciones deben escoger entre reducir los servicios o eliminar puestos. Muchos funcionarios públicos se rebelan ante esta elección, argumentando que los recortes presupuestarios deberían hacerse gradualmente, que las organizaciones saldrían mejor del paso confiando en el retiro natural de los empleados, en la eliminación de puestos vacantes y en recortes en presupuestos de apoyo, e inclusive en la postergación del mantenimiento, en lugar de proceder a pasar el rasero, efectuar reducciones generalizadas de personal o recortes que afecten programas o servicios específicos. Cuando ya no hay más remedio, se recortan primero los servicios “blandos”. Así, se aplican recortes en cosas que no son visibles para el público, por ejemplo, en las operaciones de soporte y mantenimiento, entrenamiento de personal y reemplazo de activos de capital. Estos recortes menguan el capital acumulado de una organización y a menudo desmoralizan a sus empleados, quienes entienden que ignorar el mantenimiento y la inversión desembocará más tarde en costos más elevados. No obstante, los despidos masivos también son costosos. Cuando se considera el pago de las prestaciones por cesantía, los costos de reemplazo, la pérdida de moral y de habilidades valiosas, para no



mencionar la dislocación experimentada por los empleados que pierden sus trabajos, las reducciones del *staff* mediante renuncia voluntaria pueden en realidad ser más costosas en relación con su efectividad, que las liquidaciones - especialmente aquellas liquidaciones poco selectivas.

La fase siguiente de la reestructuración habitualmente implica recortes más profundos, que incluyen reducciones en todos los presupuestos, a menudo acompañados por congelación de cargos y salarios, mayor utilización del tiempo parcial y de empleados no permanentes, así como de otras iniciativas para reducir los costos salariales totales. Sin embargo, la estrategia de recortes generalizados tiende a debilitar las organizaciones como un todo. Es particularmente nociva por el hecho de que los programas de alta demanda y con personal de alta calidad sufren recortes de la misma magnitud que los programas de menor demanda y calidad (Jones, 1984; Jones y McCaffery, 1989; Jones y Blixer, 1992).

La planificación y el establecimiento de prioridades tendrían que guiar la reestructuración, cuyos lemas deberían ser el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. Dado que esto a menudo implica la liquidación de programas, el fortalecimiento de las prioridades requiere de un firme apoyo político, planificación estratégica, una base de datos razonablemente sofisticada para la toma de decisiones, y una considerable negociación con los *stakeholders*. También requiere de una definición de los niveles de operación de los programas masivos críticos, por ejemplo, de los niveles por debajo de los cuales los programas no pueden operar, de modo de mantener la capacidad para alcanzar sus objetivos en forma satisfactoria (Jones, 1985).

Las estimaciones del valor agregado a los servicios suministrados a los ciudadanos y la participación de empleados y accionistas son críticas para una reestructuración efectiva. El gerente capaz podrá reconocer que los recortes no deberían estar basados en el prestigio organizacional, la longevidad del programa y la antigüedad de los empleados, la magnitud del presupuesto u otros criterios convenientes, pero que no agregan valor. Lamentablemente, la información requerida sobre el programa para actuar de otro modo a menudo falta.

En este punto, es crucial la implementación de un proceso de planificación que genere una información apropiada y confiable como para permitir comparaciones internas entre programas. El proceso de planificación y los planes estratégicos también deben adecuarse al financiamiento de largo plazo, a la gestión de la deuda y a la planificación de capital. En su intento de planificar y llevar a cabo exitosamente la reestructuración, es probable que los gerentes se sientan frustrados desde el momento en que reconocen hasta qué punto no habían invertido lo suficiente, o simplemente habían malgastado en el pasado, con respecto a una adecuada rendición de cuentas, planificación, evaluación de programas y políticas, tecnología de la información y otros recursos analíticos.

El tema de la participación en la toma de decisiones concernientes a la reestructuración es delicado y puede estar dominado en gran medida por los contratos gerencia-trabajo. Los argumentos en pro de una más amplia participación de los empleados se formulan a menudo sobre la base de la justicia,



la contribución con la moral de los empleados y la adhesión a valores gerenciales democráticos. Un argumento mucho más sólido para la participación es que los empleados y los usuarios de los programas tienen información que necesita ser evaluada por los gerentes de los programas a la hora de decidir si se debe reestructurar y cómo hacerlo. Muchas de las mejores sugerencias acerca de cómo ahorrar dinero e incrementar la eficiencia, probablemente provengan de los gerentes de programa, de sus *staffs* y de los ciudadanos consumidores, si se les pregunta al respecto.

La centralización de la planificación y el establecimiento de prioridades son características típicas de la reestructuración. En primer lugar, la prolongada dependencia con respecto a uno o a unos pocos individuos para tomar las decisiones de reestructuración puede resultar en la reintroducción de muchas de las debilidades burocráticas que contribuyeron a la crisis. El sistema mandarín chino de gerencia, basado en la influencia personal, es contrario a una reestructuración efectiva en razón de sus efectos sobre la moral del lugar de trabajo y sobre la apertura de la organización a la reestructuración, la reingeniería, la reinvención, el rediseño y la reconceptualización. Sin embargo, el grado de centralización de la autoridad en la reestructuración puede ser menos importante que otras variables en cuanto a explicar la resolución exitosa de la crisis. La atenuación del impacto de los recortes, la continuidad del liderazgo, la extensión en que se politiza la reestructuración, la capacidad para definir y comunicar la misión y las metas organizacionales, la medida en que se establecen y se presupuestan las prioridades de servicios, la forma de gobierno y el grado de cooperación entre sus ramas legislativa y ejecutiva, pueden ser variables más importantes.

> El dilema de la centralización de la autoridad decisoria versus una mayor participación en la reestructuración desemboca en una negociación fundamental: o centralizar y limitar la representatividad y la disposición del gobierno para dar respuesta a las demandas, con miras a una mayor eficiencia en las decisiones y en la ejecución, o permitir que la participación en las decisiones sea más abierta y, en consecuencia, abrir las puertas a una mayor fragmentación. El acceso abierto puede en ocasiones limitar la capacidad del gobierno para establecer prioridades y realizar recortes específicos. En ambos casos, algo de valor se sacrifica, lo que hace pensar que el mejor abordaje podría ser una combinación de las dos opciones, en la cual políticos y gerentes cooperen, pero empleando un mecanismo procedimental para limitar las escogencias y restringir el tiempo en el cual pueden realizarse y revisarse dichas escogencias. En la clausura de instalaciones militares en los Estados Unidos, las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno utilizaron estos mecanismos procedimentales



restrictivos para decidir el cierre de cientos de bases militares, operación ésta cuyos detalles habían sido debatidos en algunos casos durante décadas.

Los desajustes prolongados y agudos entre los medios jurisdiccionales y los compromisos de políticas pueden afectar el nivel crediticio y la capacidad de las organizaciones públicas para financiar la formación y préstamo de capital para enfrentar los déficits de caja de corto plazo. La necesidad de la reestructuración puede que no sea reconocida hasta el momento en que la organización no pueda obtener crédito. Cuando ha ocurrido la pérdida del crédito, se necesita una planificación y una acción financiera de más largo plazo para evaluar los efectos de los recortes en los programas y servicios, para mejorar la gerencia del flujo de caja y las prácticas de inversión que aseguren la solvencia de los fondos de pensiones, para limitar la carga de la deuda que permita encajar la base impositiva y las capacidades del servicio de la deuda, para evaluar las opciones de arrendamiento o liquidación de propiedades y equipamiento, para establecer costos y cronogramas apropiados de la depreciación y reemplazo de los activos de capital, para mejorar el manejo del inventario, y, en algunos casos, establecer suficientes reservas financieras para soportar el presupuesto en la eventualidad de que las estimaciones pudiesen quedar cortas en un futuro.

Los programas de largo alcance y la planificación financiera pueden requerir el asesoramiento de consultores en gerencia financiera y pueden involucrar la participación de otras entidades públicas, banqueros, asesores del mercado de bonos municipales, y otros, para reconstruir la confianza en la responsabilidad y en la solvencia de la empresa. Las organizaciones públicas pueden descubrir, como lo han hecho muchas organizaciones privadas, que el mejoramiento de la productividad en el largo plazo exige que se arriesgue capital para invertir en nuevos equipamientos, entrenamiento de empleados, análisis de programas e investigaciones de mercado adicionales. Dado que la reestructuración requiere de un análisis del valor del servicio, son inevitables los costos adicionales para la modificación del sistema de contabilidad, recolección de datos, análisis y toma de decisiones. Evidentemente, algunas organizaciones que se preocupan por ahorrar centavos al tiempo que derrochan dólares, evitan estos costos mediante recortes profundos en todos los sectores, sin tomar en cuenta la capacidad para suministrar servicios de calidad en el futuro. Este enfoque no es un modelo para una reestructuración exitosa, a pesar de las obvias ventajas que brinda a los funcionarios electos y designados. Ciertamente, ella es posible sólo cuando los gobiernos practican la contabilidad de caja y no acumulativa, lo que significa que las organizaciones pueden ofrecer una falsa impresión de salud fiscal manipulando el tiempo de los desembolsos. Las cortinas de humo y los espejismos fiscales a menudo son suficientes para persuadir a los medios noticiosos y al público que una crisis ha sido superada, aparentemente sin grandes pérdidas en el largo plazo. Lamentablemente, los costos del mal manejo de la reestructuración son altos y sus efectos negativos deberán ser soportados durante largo tiempo.



La contribución más importante que la reestructuración puede hacer para incrementar la productividad podría resultar del reemplazo de la tecnología obsoleta. En numerosas organizaciones públicas los recortes presupuestarios de corta visión realizados a lo largo de un período de varios años han dado origen a rezagos sustanciales en materia de tecnología y entrenamiento. Este problema es abordado con mayor profundidad en el rubro de la segunda “R”, la reingeniería.

En el contexto de la reestructuración, algunas de las ideas propuestas para resolver los problemas de la organización y de los ciudadanos pueden aparecer inicialmente como demasiado radicales, pero más tarde probar que son factibles. Por ejemplo, bajo la presión de la necesidad fiscal la ciudad de Oakland, en California, vendió a inversionistas privados el edificio público que alojaba su museo. Sin embargo, la ciudad siguió suministrando los servicios del museo en el marco de un acuerdo de alquiler con los nuevos propietarios. Acuerdos similares de venta condicionada al alquiler han sido exitosos para el caso de otras ciudades. Estos acuerdos hacen posible que los gobiernos locales reduzcan sus costos de mantenimiento y de operación, mientras que los incentivos a la inversión privada ayudan a asegurar el mantenimiento y el cuidado apropiado para la instalaciones. Los usuarios de instalaciones pueden ser instados a hacerse cargo de una mayor proporción de los costos a través de tarifas de uso. Una mejor contabilidad de los costos puede contribuir con el establecimiento de precios y niveles tarifarios apropiados en relación con la capacidad de pago.

Las justificaciones para la provisión de servicios por parte del gobierno deberían ser exhaustivamente evaluadas por los funcionarios públicos al tomar decisiones acerca de las tarifas de uso, de reducciones de programas, o de la continuación o no del suministro del servicio. La tendencia hacia la privatización ha sido impulsada por el reconocimiento de que muchos de los servicios tradicionalmente suministrados por el gobierno pueden y deben ser provistos por los sectores privados o sin fines de lucro de la economía. La reestructuración y la privatización son compatibles en muchas instancias como un medio para reducir la escala y el campo de acción del gobierno.

La segunda “R”: Reingeniería

La reingeniería es el segundo paso a ser dado por los nuevos gerentes públicos. La reingeniería se centra más en ”empezar de nuevo” que en tratar de “arreglar” los problemas existentes mediante soluciones parciales o temporales aplicando ”paños calientes”. La reingeniería exige pensar acerca de procesos y no acerca de funciones y posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. Las metas de la reingeniería se refieren a la mayor satisfacción del consumidor y a un mejoramiento de la calidad del servicio, junto con una mayor eficiencia medida primariamente en términos del tiempo y del costo del ciclo productivo. La reingeniería aprovecha las ventajas de la nueva tecnología computarizada y de otras tecnologías de la información. Requiere un reiterado seguimiento, en la práctica, de las alternativas propuestas para reemplazar los



procesos laborales existentes antes de la implementación de nuevos sistemas y procesos.

Aquí sólo nos proponemos presentar una definición somera de la reingeniería, dado que mucho se ha escrito acerca del tema, en particular por Hammer y Champy (Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995; Hammer, 1996). La reingeniería es un proceso *top-down*, en el cual la organización, típicamente guiada por la restricción de recursos y las presiones competitivas del mercado, intenta servir mejor a sus clientes mediante la reducción del tiempo de duración del ciclo del proceso laboral, lo que a su vez puede reducir costos tanto en el corto como en el largo plazo. La reingeniería no intenta modificar los procesos existentes, sino más bien reemplazarlos con formas más eficientes de hacer las cosas. El mayor uso de computadoras y de otras tecnologías de la información es un elemento crítico para el cumplimiento de las metas de la reingeniería, pues permite que menos empleados realicen el trabajo desempeñado anteriormente por un mayor número de personas. La reingeniería modifica el flujo del trabajo y las relaciones dependientes de tareas secuenciales o recíprocas, recortando los procesos tradicionales en parte a través de la sustitución de la labor manual de los empleados por la computarización de la obtención, análisis, decisión y manejo de datos. Sin embargo, la clave no está tanto en reemplazar la gente por tecnología, sino en promover un trabajo más inteligente, eliminando los métodos de trabajo basados en el papeleo, innecesarios y redundantes. No es de sorprender que la reingeniería pueda resultar en una horizontalización o aplanamiento de la pirámide organizacional, en la medida en que se necesitarán menos empleados de la gerencia baja y media para hacer un trabajo igual o mejor, luego de que el proceso haya sido objeto de reingeniería. Esto permite el redespliegue de algún personal hacia el servicio directo al usuario, dependiendo de la demanda, capacidad, aptitud y entrenamiento. La inversión en educación y entrenamiento del *staff* para operar efectivamente los nuevos procesos es un aspecto esencial de la reingeniería. Los ejemplos exitosos de reingeniería son numerosos (Hammer y Champy, 1993: 150-199; Hammer y Stanton, 1995:204-227; Hammer, 1996:174-190) y a menudo muestran reducción de los pasos de los procesos laborales entre un 70% y un 90%, recortes en el tiempo del ciclo entre 60% y 80% y reducción de costos desde un 20% hasta un 80%. En otras palabras, se recurre a la reingeniería para lograr mejoras sustanciales y no marginales del desempeño.

El proceso de reingeniería implica un compromiso por parte de los ejecutivos para brindar pleno apoyo a la iniciativa, a la selección y priorización de los procesos a ser objeto de reingeniería, a la asignación de las responsabilidades del proyecto a equipos de trabajo, selección de los miembros de los equipos de trabajo representantes de los antiguos procesos y de los involucrados en los procesos de producción, asignación de las responsabilidades de liderazgo de los equipos y de las actividades de información y enlace, análisis de los procesos existentes, desarrollo de alternativas al *status quo*, verificaciones pilotos y evaluación de las alternativas verificadas, integración de las enseñanzas provenientes del ensayo y error en el redespliegue de alternativas, puesta a punto de la mejor alternativa y, por último,



implementación del nuevo proceso y discontinuación del proceso que es sustituido.

Puede ser necesaria, en forma temporal, la operación simultánea de viejos y nuevos procesos. La selección y asignación de tareas a los equipos de trabajo es crítica para alcanzar los resultados deseados. La continuidad del apoyo ejecutivo para la verificación de las iniciativas y la aceptación de un margen para el fracaso, es esencial. Es de esperar la ocurrencia de algunos o de muchos errores mientras se logra la definición de nuevos procesos. El compromiso pleno de los recursos para impulsar la marcha de la iniciativa de reingeniería también es esencial. El tiempo del *staff*, el apoyo tecnológico y el financiamiento deben ser provistos en la medida en que sean requeridos por los equipos de acción del proceso. Más aún, el apoyo del esfuerzo debe ser virtualmente abierto en términos del cronograma, vale decir que los equipos deben tener libertad para trabajar sobre distintas alternativas hasta que hayan alcanzado el éxito. El establecimiento artificial de fechas tope al término de las cuales el proceso de reingeniería debe estar acabado no es productivo. Por el contrario, a los equipos debería pedírseles que trabajen hasta "que lo logren".

El balance final para la evaluación del éxito de la reingeniería es el incremento de la satisfacción del usuario, es decir de los resultados. La reducción del tiempo del ciclo y de los costos no son fines en sí mismos. Más bien son el resultado de mejores procesos de trabajo. Los criterios de medición son críticos para determinar si la reingeniería es exitosa, y por consiguiente, los métodos para la evaluación de los resultados y para la comparación de los mismos con los alcanzados por los procedimientos utilizados anteriormente, tienen que ser elaborados como parte del esfuerzo de reingeniería. Sin los medios para medir cuantitativa y cualitativamente el mejoramiento en el servicio, la reingeniería pierde virtualmente sentido. Existen formas más sencillas de recortar costos si éste es el único objetivo. Esto significa que deben ser identificados los indicadores de resultados, diseñadas y elaboradas las bases de datos y los procedimientos de recolección, y que los datos deben ser recolectados, analizados y comparados. Los datos de contabilidad deben relacionarse con las mediciones de los resultados, para permitir el análisis de costos así como las respuestas de los consumidores a distintas alternativas de procesos cuyos costos son diferentes. En forma típica, diferentes sectores de la base de usuarios preferirán diferentes combinaciones de calidad y costo de los servicios. La reingeniería debe intentar acomodar estas preferencias, lo que también constituye un objetivo de la reinvención.



Los proponentes de la reingeniería reconocen que muchos flujos de trabajo organizacional, diseños de tareas, mecanismos y estructuras de control, son superfluos u obsoletos. Los procesos de reingeniería, acompañados por la reestructuración y la reducción de tamaño, se proponen mejorar el desempeño administrativo y, disminuyendo la burocracia organizacional, ahorrar dinero. Tal como lo explica Michael Hammer: "Es tiempo de dejar de pavimentar el camino de las vacas. En lugar de introducir procesos obsoletos en los sistemas computarizados, deberíamos discontinuarlos y empezar de nuevo. Deberíamos aplicar la reingeniería a nuestras organizaciones, utilizar el poder de la moderna tecnología de la información para rediseñar radicalmente nuestros .. procedimientos, de modo de lograr mejoras dramáticas en su desempeño.. No podemos lograr nuevos hitos en el desempeño sólo recortando el sobrante o automatizando los procedimientos existentes. Más bien debemos desafiar las premisas tradicionales y cambiar las viejas reglas" (Hammer, 1990: 104,107).

Hammer ilustra la reingeniería con la revolución que tuvo lugar en el sistema de cuentas pendientes de la Ford Motor Company. A comienzos de los años'80, los auditores de la Ford estudiaron cuidadosamente las actividades de cuentas pendientes y concluyeron que, mediante la consolidación, la racionalización de procedimientos y la instalación de nuevos sistemas de computación, el *staff* en nómina podía ser reducido en un 20% - de 500 a 400 empleados. La Ford se mostró complacida con este plan para disminuir la nómina de cuentas pendientes, hasta que se fijó en la organización de cuentas pendientes de la Mazda, que en su totalidad constaba de cinco funcionarios. En consecuencia, la Ford no "se conformó con el cambio modesto que había encarado en primer término. Optó por un cambio radical - y logró un mejoramiento dramático". A través de la reingeniería, la Ford recortó el número de operaciones manuales requerido para la contabilidad de transacciones y reconciliaciones asociadas con el procesamiento y el pago por los bienes utilizados de nueve a tres, produciendo por lo tanto "una reducción del 75% en los gastos permanentes, no el 20% que hubiera obtenido con un programa convencional". Hammer también hace notar que los cambios que la Ford realizó en su operación de cuentas pendientes dio como resultado un mejoramiento en la gerencia de materiales y una información financiera más adecuada.

Los principios de la reingeniería son extremadamente sencillos. En primer lugar, cuando ello es posible, se trata de diseñar las tareas en torno a un objetivo o resultado en lugar de hacerlo en torno a una sola función - la especialización funcional y la ejecución secuencial son inherentemente opuestas al procesamiento expedito. En segundo lugar, cuando es posible, hacer que aquellos que utilizan el producto de la actividad desarrollen esa actividad, y hacer que los individuos que producen la información la procesen, dado que son ellos quienes tienen la mayor necesidad de información y el mayor interés en que ella sea adecuada. Sin sacrificar ninguno de los beneficios de la descentralización, el uso de modernas bases de datos, sistemas expertos y redes de telecomunicaciones ofrece



muchos, si no todos los beneficios que en el pasado hicieron atractiva la centralización administrativa y la especialización de funciones administrativas tales como informes, contabilidad, compras o garantía de calidad (economías de escala, altos niveles de coordinación y estandarización). En tercer lugar, se trata de captar la información de una vez y en su fuente. En cuarto lugar, coordinar actividades paralelas durante el desarrollo de las mismas, y no después que ellas se hayan completado. Y finalmente, dar a la gente que hace el trabajo responsabilidades para la toma de decisiones e incorporar el control en el diseño de las tareas.

El contraste entre cómo la Ford maneja sus cuentas pendientes y los procedimientos operativos estándar en las organizaciones gubernamentales no podría ser más sorprendente. En la Marina de los Estados Unidos, por ejemplo, se necesitan operaciones manuales a efectos de cumplir con veintiseis transacciones y nueve reconciliaciones - treinta y cinco pasos en total - para que un usuario obtenga suministros autorizados de un proveedor calificado (Hemingway, 1993: 8-12). Este sistema no sólo es engorroso, sino que a menudo desemboca en un mal servicio y en una excesiva inversión en inventarios. De acuerdo con el Informe Gore, este sistema con frecuencia causa retrasos en la obtención de repuestos. Y estos retrasos mantienen una gran proporción de los automóviles y camiones de la Marina fuera de servicio, lo que obliga a la institución a comprar un 10% más de vehículos que los que realmente necesita (Gore, 1993: 12).

La investigación ha demostrado que la computarización podría eliminar más de la mitad de los pasos en los procesos de cuentas pendientes en la Marina (Hemingway, 1993: 25). Pero ¿por qué habrían de ser catorce, y mucho menos treinta y cinco, los trámites necesarios, cuando la Ford se las arregla con tres? Una primera respuesta es que la Marina falla en la captación de la información de una vez y en la fuente. En lugar de eso, cada paso en el proceso de suministro - requisitoria, recepción, certificación de la factura, reconciliación y revisión - se repite a lo largo de la cadena de mando. Más aún, la gente que produce la información no la procesa. El procesamiento es manejado por especialistas en gerencia financiera en cada nivel, desde el centro de costo al *Financial Information Processing Center* del sistémicamente centralizado *Department of Defense Finance and Accounting Service* (DFAS).

Pero la razón más importante es que la Marina, al igual que muchas organizaciones públicas, no incluye el control financiero en los diseños de tareas. A los oficiales comandantes de la Marina, por ejemplo, no se les asigna la responsabilidad de controlar los costos y no disponen de una discrecionalidad suficiente como para combinar o cuantificar los recursos utilizados por sus comandos. Aun en tiempos de paz, su efectividad en el manejo de los recursos tiene poca incidencia en la evaluación de su desempeño. Por cierto, su presupuesto es determinado en un nivel superior. El sistema de ordenamiento y procesamiento de los suministros pretende primariamente asegurar que ni ellos ni autoridades de nivel superior se excedan en sus atribuciones estatutarias, que



se encuentran divididas en 50 rendiciones de cuentas separadas, 557 códigos de gerencia y 1.769 líneas de contabilidad.

Los principios de reingeniería de los procesos implican que los oficiales del comando operacional deberían, por el contrario, ser responsabilizados por sus compras y asistidos por un sistema de información estandarizado. Con este enfoque, el *Defense Finance and Accounting Service* sería sólo responsable del mantenimiento de un sistema de información estandarizado y del seguimiento de las compras hechas por los oficiales comandantes. La *Defense Logistics Agency* se encuentra en la actualidad abocada a la creación de una base de datos sobre proveedores, que utiliza para negociar contratos con vendedores en beneficio de la organización como un todo, y que tiene planeado compartir con los oficiales comandantes. En lugar de reglas para evitar que ellos se excedan en sus obligaciones, los oficiales comandantes deberían ser evaluados durante los tiempos de paz, al menos en parte, sobre la base de su éxito en el manejo de los costos. La adopción de este enfoque permitiría reducir el número de entradas al manual de contabilidad para hacer una compra, de treinta y cinco a tres: orden, recepción y pago.

En la Hewlett-Packard, la adopción de este enfoque dio como resultado un sustancial ahorro en costos y más de un 100% de mejoramiento en el servicio (Hammer, 1990: 110). ¿Pueden éste y otros éxitos de reingeniería del tipo de los mencionados anteriormente alcanzarse en organizaciones públicas? La respuesta parece ser afirmativa allí donde los funcionarios públicos entienden y efectivamente apoyan los esfuerzos de reingeniería durante un tiempo suficiente como para que puedan ser verificadas por completo todas las alternativas, para que sean satisfechas las necesidades de entrenamiento, y donde los resultados sean cuidadosamente evaluados e integrados de modo que la organización aprenda tanto de sus éxitos como de sus fracasos.

La tercera “R”: Reinvención

La reinvención es el tercer paso que debe ser dado por una gerencia pública efectiva. La reinvención requiere pensamiento estratégico y planificación para desplazarse hacia el desarrollo de nuevos mercados y métodos de suministro de servicios. La estrategia de mercadeo debe aplicarse para cotejar la estrategia global de la organización y la planificación de largo plazo. En lo esencial, la reinvención evalúa y hace cambios abarcativos en el servicio al cliente de la organización y en la estrategia del mercado de productos, particularmente en lo relativo a la competencia o a la amenaza de competencia. Esta transición es esencial para la supervivencia de la organización en un mundo siempre cambiante y más competitivo.

Cuando se opera con una orientación de planificación estratégica de largo alcance bajo condiciones de austeridad fiscal, las organizaciones públicas necesitan prestar mayor atención no sólo a la programación del análisis de resultados y a la comparación de costos y beneficios totales (beneficios sociales netos), sino también a cómo se mercadea el servicio al público. Un mejor mercadeo del sector público, como componente de una mejor planificación estratégica de largo alcance, es uno de los ingredientes clave para el éxito de la



reinvención. Inicialmente, los gerentes públicos necesitan comprender la definición de mercadeo como algo más que publicidad y ventas. La importancia de la investigación de mercado para definir las actitudes y los comportamientos del cliente se reconoce como vital para la planificación. La atención a los varios componentes de lo que en el sector privado se denomina *"marketing mix"*, resultará en una mejor comprensión de las relaciones entre la investigación de mercado, desarrollo de programas, distribución de los precios, propaganda, promoción, ventas y evaluación de los servicios públicos y del comportamiento del cliente. La importancia de la investigación para determinar la capacidad de pago y las variables de segmentación del mercado tiene que ser reconocida. Junto con este reconocimiento, se ubica la toma de conciencia de las diferencias entre el mercado del sector público y el del sector privado, en términos de orientación hacia el producto o hacia el servicio, y las obvias consecuencias del hecho de que en el sector público a menudo no existe un pago directo del consumidor por los servicios prestados.

Una orientación hacia la planificación de mercado en las organizaciones públicas también reconoce que en razón de que grandes porciones del soporte financiero provienen del gobierno en lugar de provenir directamente de los clientes, es preciso prestar mayor atención a lo que puede denominarse mercadeo político interno, en contraste con la focalización en el mercadeo externo al consumidor, propio de las organizaciones del sector privado. El mercadeo político es un componente esencial, aunque a menudo malentendido, del proceso presupuestario público. La mayoría de las organizaciones públicas se embarcan en un grado considerable de actividad de mercadeo, aunque a menudo ésta es poco organizada, falta de coordinación con otras unidades del gobierno y mal ejecutada. El deseo por parte de los responsables de la toma de decisiones de poseer una mejor información sobre las preferencias de los electores, estimulará a los gobiernos para desarrollar nuevos procedimientos con miras a determinar las actitudes del ciudadano hacia tipos específicos de servicios públicos. La definición de la segmentación del mercado de servicios públicos a través de una investigación mediante encuestas es un primer paso en el mejoramiento de la capacidad de respuesta del gobierno en lo que concierne a la calidad del servicio, precio, distribución y otras preferencias del público. Los gobiernos pueden tornarse más dispuestos a invertir en procedimientos de comunicación innovadores, que van desde la votación por correo hasta la asistida por computadora, la televisión interactiva, la votación por teléfono y los sistemas de muestreo de opinión.

Los esfuerzos por mejorar la evaluación de las preferencias del mercado traerán consigo nuevos problemas, incluyendo la sobrecarga de información y la forma de encontrar dinero para financiar la experimentación con nuevas tecnologías de comunicación. Asimismo, el control de la participación del público y de los empleados puede ser más difícil en este contexto. El manejo de una mejor información puede hacer más difícil la defensa de las decisiones presupuestarias sobre la base de consideraciones de equidad, en oposición a las preferencias y a la capacidad de pago de la mayoría, en circunstancias en que la mayoría no apoya objetivos de equidad. La objeción a la idea de que es obligación del gobierno el proveer de servicios sociales y la ignorancia de las



justificaciones basadas en el bien público para ciertos servicios gubernamentales, parece estar implícita en algunos esfuerzos de los ciudadanos para limitar los ingresos y los gastos del gobierno.

Para la próxima década o en un lapso aproximado, es posible que las organizaciones públicas reduzcan la gama de servicios que ofrecen, entregando muchos de los servicios que en la actualidad proveen a grupos de ciudadanos, organizaciones sin fines de lucro y al sector privado. Para bien o para mal, algunos servicios sencillamente podrían interrumpirse. En el contexto de la reinvención, sería de esperar el desarrollo continuo de tarifas de uso y contribuciones para generar ingresos que paguen el suministro del servicio. Un incremento en el ya prevaleciente uso de la contratación con el sector privado, de acuerdos conjuntos de compra y arrendamiento, de créditos intergubernamentales y bonos de asistencia, y de acuerdos compartidos de servicios, es compatible con la reinvención. Concomitantemente con estos cambios, sobreviene una reorientación de la manera en que los recursos para el financiamiento público se asignan a las organizaciones. Enfoques tales como el sistema de *vouchers* públicos para proveer a los ciudadanos-usuarios el dinero o el crédito para ser utilizado en servicios suministrados directamente, pueden mejorar la forma en que se define la demanda pública y la estrategia gubernamental de mercado, incluyendo la fijación de precios y otras políticas de distribución de servicios y procedimientos.

El desarrollo de un enfoque de mercadeo estratégico en condiciones de competencia es crítico para una reinvención exitosa. Para ilustrar este punto, es preciso retroceder en la historia para considerar el ejemplo de una firma privada, la Hudson Bay’s Company (Milgron y Roberts, 1992: 6-9). En 1670, el Rey de Inglaterra extendió una carta real a una firma denominada *Governor & Company of Adventurers of England Trading into Hudson’s Bay*, dándole el derecho exclusivo de comerciar en la mayor parte de lo que es hoy el Canadá. Ahora conocida como la *Hudson Bay’s Company*, esta firma es la más antigua entidad comercial del mundo. Pero por poco no sobrevive. A comienzos de 1800 se encontraba completamente batida por su rival, la *North West Company*. La North West Company tenía éxito a pesar de una enorme desventaja: estaba infringiendo la ley. Para ocultar la violación de la disposición real, se veía forzada a operar a través de Montreal en lugar de hacerlo por la ruta más corta hacia Londres a través de la Bahía de Hudson. Esto incrementaba tanto los costos de transporte de la North West Company como los requerimientos de capital de trabajo. La Hudson’s Bay Company podía vender sus pieles en un lapso de seis meses desde que las compraba hasta que las comercializaba; la North West Company enfrentaba un retraso de 18 a 24 meses. Como resultado, sus costos logísticos eran casi el doble de los de la Hudson’s Bay Company.

El primer ingrediente del éxito de la North West Company era la organización. No sólo ubicó sus puestos comerciales más cerca de sus clientes, sino que también adoptó una estructura que motivaba a sus miembros a servir los intereses de la firma. La North West Company trabajaba en sociedad con dos clases de socios que compartían los beneficios de la organización. Los socios superiores, residenciados en Montreal, eran responsables del financiamiento, la adquisición de los bienes comerciales y la venta de pieles en el mercado de



Londres. Los socios estacionales manejaban los negocios en el campo. Los dos grupos se encontraban anualmente para intercambiar información y establecer las políticas, pero las decisiones operativas quedaban en manos de los socios estacionales individuales que trabajaban *in situ*, y que eran motivados por sus asociados para responder en toda circunstancia con esfuerzo e imaginación. Los demás empleados eran escogidos por su capacidad para adaptarse a la cultura organizacional empresarial de la North West Company. A ellos también se les daban responsabilidades reales y eran remunerados de acuerdo con el desempeño. La preocupación por el desempeño condujo a una sociedad plena y a compartir los beneficios de la firma. Por el contrario, la Hudson's Bay Company era dirigida como una burocracia rígida.

"Las reglas y los controles emanados de la distante Londres regían cada acción y decisión de los empleados en el campo, dejando escasa responsabilidad para dar respuestas a las condiciones emergentes. La innovación era desestimulada e inclusive sancionada, y el desempeño era recompensado sólo con la posibilidad de algún día obtener una promoción hacia el siguiente peldaño del escalafón burocrático. Los empleados eran escogidos por su capacidad para soportar el aburrimiento del servicio en la helada bahía y por su voluntad para trabajar con bajas remuneraciones y cumplir con las órdenes. Eran disciplinados bajo amenaza de castigos en caso de infringir las miríadas de regulaciones de la compañía" (Milgrom y Roberts, 1992: 8).

En 1809, un nuevo grupo de propietarios adquirió la Hudson's Bay Company. Ellos respondieron al desafío de la North West Company imitando a su rival. Desplazaron los puestos de comercio de la Hudson's Bay Company hacia el interior para competir directamente con la North West, descentralizaron la autoridad en la organización, instituyeron un plan para compartir ganancias con base en el desempeño, y reclutaron una nueva clase de empleados que pudieran encajar en la organización agresiva, empresarial, que estaban intentando construir. Diez años más tarde, la North West Company estaba derrotada. En 1820 las dos compañías se asociaron en términos que le dieron el control a la Hudson's Bay Company.

Esta historia ilustra una serie de puntos: la importancia del *staffing*, de la medición del desempeño y de la recompensa por dicho desempeño, la significación de ubicarse más cerca del mercado, y el valor de alinear la estructura organizacional con la estrategia del propio producto/mercado. Lo más importante, muestra la importancia crítica del tiempo en la competencia organizacional (Dixit y Nalebuff, 1991: ix,3). En razón de que la competencia internacional tiene lugar en un tiempo real, el éxito a menudo depende de la capacidad para cumplir con una serie de pasos, por ejemplo, la reinvención del ciclo, en forma más rápida que la competencia. Los socios estacionales de la North West Company podían responder rápidamente a las nuevas condiciones y situaciones. Antes de 1809, la Hudson's Bay Company tomaba sus decisiones operativas en Londres y la comunicación entre la Bahía de Hudson y Londres era extremadamente lenta. El lapso entre la comunicación de la información acerca de la situación en el campo y la recepción de una respuesta desde la gerencia en Londres se prolongaba con frecuencia hasta quince meses. No es



de sorprender que las acciones de la Hudson's Bay Company fuesen a menudo inadecuadas, por lo que era consistentemente derrotada por su rival.

El que la competencia organizacional esté basada en el tiempo es un punto extremadamente importante, el cual es cada vez más reconocido en la literatura sobre gerencia (Blackburn, 1991; Meyer, 1993; Nonaka, 1990; Stalk y Hout, 1990; Thomas, 1990; Vesey, 1991). Peter Senge, por ejemplo, argumenta que la capacidad para aprender más rápido que el rival es la clave del éxito competitivo (1990: 4). Christopher Meyer observa que el ciclo producto-desarrollo es esencialmente un ciclo de reinvención o circuito de aprendizaje, y concluye que los equipos y las organizaciones más rápidas superan a sus competidores porque tienen más oportunidades completas para aprender (1993: 31). Sin embargo, aquellos que escriben acerca de la competencia basada en el tiempo, a menudo se centran en el mejoramiento de los procesos internos - en la reducción del tiempo de desarrollo del producto (Stalk y Houton, 1990), en la reducción del tiempo de producción (Meyer, 1993), en la reducción de la pérdida de tiempo (Hammer, 1990), o en el mejoramiento de las comunicaciones internas. El proceder así parece implicar que la competencia organizacional es primariamente un juego contra la naturaleza[53]. Esto quiere decir que predominan los factores materiales.

Sin embargo, la historia de la Hudson's Bay Company nos recuerda que la competencia organizacional no es sólo un juego contra la naturaleza. La competencia de mercado es una lucha entre rivales por el dominio y la supervivencia. Y es también un juego en el que la derrota se encuentra a menudo "profundamente enraizada en la estrategia del perdedor" (Bower, 1990:49). En los juegos estratégicos en tiempo real, el circuito o ciclo de aprendizaje de cada quien es con frecuencia de importancia crítica. Este ciclo consiste en cuatro pasos. El primero es la observación. Los rivales comienzan observando sus posiciones, el entorno y las condiciones de la competencia. Entonces, sobre la base de la observación, cada uno de ellos se orienta en la situación y en consecuencia decide su curso de acción. Finalmente, cada uno pone en marcha su decisión, es decir, actúa. Seguidamente, una organización verifica si su acción ha cambiado la situación del mercado. Nuestra descripción de lo que denominamos el ciclo de reinvención de observación-orientación-decisión-acción y de sus orígenes, se basa en las descripciones de Fallows (1981:26-34), y Smith (1985).

Si uno de los rivales en un mercado puede avanzar en forma consistentemente más rápida que el otro a través de este ciclo de reinvención, obtiene una enorme ventaja. Cuando el más lento de los participantes se pone en acción, el más rápido está haciendo algo diferente de lo que había observado o anticipado, y si bien el primero puede beneficiarse de una predicción afortunada o inspirada, por lo general sus acciones serán cada vez menos

---

[53] Los juegos no cooperativos son juegos estratégicos. Entre los más importantes de ellos se encuentran los juegos del dilema del prisionero. Las alianzas de parte de competidores potenciales para dividir los mercados ilustran muchas de las características de este juego y de su solución. Igualmente, así opera el denominado problema del principal-agente, que es el aspecto central de la mayoría de los contratos complejos.



adecuadas. Aun cuando el más lento de los participantes se esfuerce por hacer algo que funcione, cada una de sus acciones será menos eficaz que las precedentes, y cada vez se verá más rezagado. Con frecuencia entra en pánico. En último término, y a menudo súbitamente, quiebra.

Esto es precisamente lo que sucedió en la historia de la Hudson's Bay Company. Inicialmente, el diseño organizacional de la North West Company le daba una gigantesca ventaja en el tiempo del ciclo de reinvención. No era de sorprender que sus respuestas fuesen entonces mucho más apropiadas a la situación que las de su rival. Hacia el final, los propietarios de la Hudson's Bay Company entraron en pánico y se desprendieron de ella a un precio de veinte centavos por dólar. Una vez que los agresivos nuevos propietarios-gerentes y sus aliados depuraron la Hudson's Bay Company de su *handicap* organizacional, la empresa rápidamente superó a su rival. Su arma logística inherente fue que pudo ir más rápido que la North West Company a través del ciclo de reinvención. Los diez años que siguieron fueron testigos de la fiera e inclusive sangrienta competencia entre los dos rivales, pero la ventaja se inclinó hacia el lado de la Hudson's Bay Company, por más que el resultado final de la lucha nunca estuvo en duda.

La importancia de la observación y la orientación para el desarrollo de una sólida estrategia organizacional se encuentra subrayado en *The Economist* (Feb. 27, 1993: 14-15), que declara: ".. el cambio no es original de la industria de la computación. Pero su ritmo, y el hecho de que está sucediendo en tantas áreas a la vez, pueden serlo. De manera que para tener éxito, e inclusive para sobrevivir, las empresas de computación ahora tienen que hacer un incalculable esfuerzo en .. vigilar otras empresas .. [y] monitorear tecnología. Las empresas deben mantener un ojo avizor sobre las acciones de las demás, aun de aquellas con las que mantienen alianzas no formales o con las cuales no compiten. La mayoría de las firmas dependen de ellas en otros sectores de la industria para tener éxito. Si una empresa tropieza en un sector, ello puede significar un soplo mortal para empresas en otros sectores".

La capacidad para llevar a cabo el ciclo de reinvención más rápido y en forma más apropiada que los competidores es el elemento crucial del éxito en la competencia organizacional. Debemos indagar por qué la capacidad para realizar estratégicamente el ciclo de reinvención de manera más rápida y más apropiada que los competidores, en un "juego" de mercado, es de importancia capital para la supervivencia y la vitalidad organizacional.

Los servicios o productos reconocidos tienen varias ventajas competitivas. En primer lugar, son familiares para los usuarios. Los que se incorporan posteriormente deben superar la reputación y el conocimiento que tienen de ellos los usuarios, si quieren captar una participación en el mercado. A falta de un servicio o producto superior o de ventajas de costo significativas, esto es difícil de lograr. Los que primero ingresaron al mercado tienen también la experiencia de la producción. Por lo tanto, organizacionalmente tienen mayores probabilidades de haber avanzado más en la curva del aprendizaje antes de que hayan podido actuar los competidores. Dado que ya han distribuido sus costos permanentes en numerosas unidades de producción, sus costos unitarios son más bajos que los que pudiera pensar lograr en el corto plazo cualquiera que



ingrese posteriormente al mercado. Además, llegar primero al mercado a menudo significa que el primer llegado pueda concretar arreglos mutuamente ventajosos con proveedores, lo que le da un acceso preferencial a repuestos y materias primas. Similares arreglos son posibles con los proveedores de servicios que interactúan directamente con el público. Estos arreglos pueden ser barreras eficaces para impedir la entrada de competidores potenciales (Carlton y Perloff, 1990: 181).

El conocimiento de las ventajas competitivas de entrar primero es a menudo suficiente para disuadir a los potenciales competidores. Tal como Michael Porter (1980: 98) explica: "Una buena defensa consiste en crear una situación en la cual los competidores, después [de considerar los factores] descritos arriba o al intentar concretar un movimiento, concluyan que ese movimiento es inadecuado. Al igual que los movimientos ofensivos, la defensa puede lograrse forzando a los competidores a retirarse después de la batalla. Sin embargo, la defensa más efectiva es evitar por completo la batalla".

El hecho mismo de que el primero que ingresó al mercado pudo hacer el primer movimiento, le otorga una ventaja sustancial. Ya ha tomado una posición, realizado inversiones, y adquirido activos específicos para la producción (vale decir, los costos subterráneos), todo lo cual hace poco probable que se retire de la industria sin luchar. Más aún, este compromiso le da a las empresas reconocidas un incentivo para gastar más dinero a efectos de defender su posición que el que los competidores potenciales están dispuestos a gastar para expulsarlas.

Esto no quiere decir que atacar una empresa reconocida sea imposible. La competencia organizacional en la cual una entidad de movilidad rápida, con agilidad de pensamiento, arrincona y somete a un oponente estacionario, es demostrativa de este hecho. Por ejemplo, donde la competencia está dominada por los avances tecnológicos, una organización con agilidad de pensamiento y de movilidad, anticipando los desarrollos futuros, puede rodear a un producto o servicio con una barrera impenetrable y hacer que se marchite y muera. Obviamente, sin embargo, el secreto del éxito en un ataque de este tipo radica en la capacidad de moverse mucho más rápidamente que el oponente, lo que requiere un contrincante excepcionalmente complaciente, un engaño que le impida a quien se defiende observar o comprender los movimientos del atacante, o una ventaja significativa de parte del atacante (ver Porter, 1980: 95-98; ver, sin embargo, Fudenburg y Tirole, 1986) [54].

El punto es que una organización reconocida puede contraatacar empleando una variedad de maniobras que incluyen el precio, el producto, la promoción y la plaza. Debido al ajuste de costos, en igualdad de otros factores, cuanto más rápidamente se pretende entrar al mercado, más altos serán los costos (Alchian, 1959). Esto significa que la organización reconocida tiene la opción de seguir una política pasiva de precios, tratando su monopolio, conquistado con esfuerzo, como una mina de oro y explotarla. En este caso, empezará cargando un alto precio a su producto. En último término, los que se incorporan más tarde erosionarán la participación en el mercado de la empresa

[54] Es también un hecho el que las organizaciones cometan errores fundamentales de observación.



reconocida forzándola a bajar sus precios a un nivel competitivo. La velocidad de este proceso dependerá del nivel de comienzo, de las dificultades que representan las barreras para los potenciales nuevos participantes, y de los precios iniciales. Dado que existe un interés en disuadir a los que pretenden incorporarse, la organización reconocida puede establecer un precio más bajo que el que establecería si no tuviese en cuenta el futuro. Pero, dado que los ingresos actuales son más valiosos que los futuros ingresos, los gerentes podrían elegir "tomar el dinero" en el corto plazo. Alternativamente, mediante la creación de ventajas que no puedan ser fácilmente copiadas, una empresa que tiene un liderazgo temprano puede tratar de disuadir a los competidores potenciales.

La literatura sobre estrategia institucional abunda en recomendaciones acerca de lo que hay que observar (ver Porter, 1980: 1-87, 126-190, 361-382), cómo orientar la propia organización y sus servicios o productos tanto con respecto al mercado como a la competencia, de modo de explotar plenamente sus fortalezas y disimular sus debilidades (pp.88-125, 191-298), y cómo escoger un curso de acción (pp. 299-357). Gran parte del resto de la literatura sobre gerencia tiene que ver con la implementación efectiva de estas acciones. Esto es, ciertamente, la base fundamental del control gerencial. Lamentablemente, esta literatura no tiene casi nada que decir sobre la importancia del tiempo del ciclo de reinvención, al menos no explícitamente, y mucho menos acerca de cómo acelerarlo. Afortunadamente, sin embargo, no hay nada secreto acerca de los medios a través de los cuales una organización reduce el tiempo del ciclo de reinvención. El secreto de moverse más rápido que su oponente radica en reducir las fricciones mediante estructuras administrativas simples y confiables, y utilizar herramientas flexibles, que pueden adaptarse rápidamente en respuesta a las tácticas cambiantes.

Muchas innovaciones gerenciales se justifican en términos de la contribución que ellas aportan a la confiabilidad y adaptabilidad organizacional, incluyendo la descentralización, el "empoderamiento" del empleado, el liderazgo centrado en principios, la flexibilidad del proceso de producción, la optimización del tiempo del ciclo y la contabilidad de los costos de transacción. La mayoría de los estudiantes de gerencia piensan, por ejemplo, que la efectividad de grandes y complejas organizaciones mejora cuando se delega la autoridad hacia los niveles inferiores de la organización, junto con las responsabilidades. Las decisiones son tomadas por aquellos que tienen el conocimiento más pertinente de la situación y con mayor compromiso en cuanto a sus resultados. Lo nuevo es justificar la adopción de innovaciones, tales como la descentralización en términos de su contribución para reducir el ciclo de reinvención y, por consiguiente, su contribución directa con la estrategia organizacional.

Hemos argumentado, utilizando el ejemplo de Hudson's Bay, cómo la centralización es incompatible con el establecimiento de un ciclo de reinvención y que la descentralización es un elemento clave para una adaptación exitosa. En condiciones de centralización, los subordinados deben hacer lo que están encargados de hacer. Si ellos observan que la situación ha cambiado en alguna forma, deben informar el cambio de la situación hacia arriba a través de la cadena de mando y esperar por nuevas instrucciones. A menudo, en el momento en que



éstas llegan, la situación ha vuelto a cambiar, y las instrucciones recibidas son inútiles. La descentralización y el "empoderamiento" de los empleados permite que aquellos que estén mejor ubicados para observar una nueva situación, actúen en consecuencia. Además, las organizaciones centralizadas tratan a la gente como si fueran máquinas. Pero, como hemos visto, las máquinas raramente son una fuente de ventajas competitivas, desde que los insumos materiales utilizados por las organizaciones, el equipamiento y la tecnología, las capacidades funcionales y los diseños organizacionales que están disponibles para uno tienden a estar, igualmente, disponibles para todos. La gente es una fuente de ventaja competitiva sólo cuando contribuye con la organización con su inteligencia y su iniciativa, es decir, cuando los individuos son tratados como personas.

Existen también evidencias que sugieren que la descentralización a lo largo de servicios, proyectos o programas, en lugar de hacerlo siguiendo las líneas funcionales, puede incrementar la velocidad y la flexibilidad organizacional, especialmente en el proceso de desarrollo de nuevos productos. De acuerdo con Takeuchi y Nonaka (1989: 85-86) : ".. el énfasis en la velocidad y la flexibilidad reclama un enfoque diferente para la gerencia del desarrollo de un nuevo producto. En el marco del antiguo enfoque, el proceso de desarrollo de un producto procedía como si se tratase de una carrera de relevos, donde un grupo de especialistas funcionales le pasaba la posta al grupo siguiente. El proyecto transcurría en forma secuencial, de fase en fase: desarrollo conceptual, chequeo de factibilidad, diseño del producto, desarrollo del proceso, producción piloto, y finalmente, la producción".

En el marco del nuevo enfoque, el proceso de desarrollo emerge de la interacción constante de un equipo multidisciplinario seleccionado, cuyos miembros trabajan juntos desde el principio al fin. En lugar de desplazarse a través de estadios altamente estructurados, el proceso nace de la interacción de los miembros del equipo. El desplazamiento desde un enfoque lineal hacia un enfoque integrado incentiva el ensayo y error, cuestiona el *status quo* y estimula nuevas formas de aprendizaje y de pensamiento en el seno de la organización, en diferentes niveles y funciones.

El desarrollo o redesarrollo flexible de un producto o servicio se justifica normalmente en términos del mejoramiento de la productividad y de la calidad del producto, pero también puede contribuir a acelerar el ciclo de reinvención. La mayor ventaja del desarrollo flexible es que reduce tanto el tiempo que se toma para que un servicio o producto se desplace desde el concepto hasta el mercado, como los perjuicios en costo asociados al apresuramiento de la fecha de la primera entrega. Por consiguiente, aumenta las probabilidades de éxito de un ataque o contraataque. El desarrollo flexible también tiende a reducir, cuando no a eliminar, las ventajas competitivas que se asocian con la escala organizacional, una de las principales ventajas que poseen las organizaciones reconocidas.

La responsabilización por las actividades también resulta ser esencial para la reinvención rápida. La construcción de instalaciones flexibles de acuerdo con el estado del arte, en las que las economías de alcance reemplazan a las economías de escala, reduce el papel directo del trabajo en el proceso de desarrollo del servicio o producto. Esto significa que el control de los costos fijos,



incluyendo los costos de proveeduría, de desarrollo del producto, de la puesta en marcha y el refinamiento, es ahora más importante que nunca para la supervivencia y el éxito organizacional[55]. En consecuencia, numerosas organizaciones han modificado sus costos gerenciales y sus sistemas de contabilidad para centrar la atención de los gerentes de los centros de responsabilidad, equipos de mercadeo y desarrollo de servicios, y especialmente de diseñadores de servicios o productos e ingenieros, sobre los controles generales. Dos conceptos han sido críticos en relación con estos esfuerzos, a saber: la optimización del tiempo del ciclo y el reconocimiento de los costos de transacción. La adopción de estos dos conceptos también incrementa la capacidad para llevar a cabo el ciclo de reinvención, por medio del incremento de la flexibilidad y de la reducción de la complejidad del servicio o producto, y en ciertos casos, directamente reduciendo el tiempo de procesamiento diseñado para el servicio o producto. Por consiguiente, los sistemas que se proponen para incidir en la estrategia interna de la organización, también pueden jugar un papel crítico en la estrategia externa de mercado. Los sistemas de costo basados en las actividades fueron diseñados para impulsar mejoras en la velocidad y la flexibilidad en los procesos de desarrollo de un servicio o producto. La meta del sistema es reducir el número de los componentes exclusivos de los servicios o productos.

La recolección y el procesamiento de la información también son aspectos críticos para acelerar la reinvención del ciclo. David Teece (1993) nos recuerda que existe un considerable soporte empírico en apoyo de la noción de que las principales determinantes de la ventaja competitiva son las rutinas de la organización para recolectar y procesar información, vincular las preferencias de los clientes con las escogencias de diseño, y coordinar las actividades, no la planta ni la inversión en capital (Garvin, 1998; Clark y Fujimoto, 1991). Al mismo tiempo, reconoce que a las empresas generalmente les falta la capacidad organizacional para desarrollar rápidamente estos activos tácitos, específicos de la empresa. La planificación y la adquisición de los activos en el largo plazo son necesarias para dotar a la organización de la capacidad de emplear efectivamente la gerencia de la información para obtener una ventaja estratégica.

El punto central de la discusión precedente es que los pasos del ciclo de reinvención - observación, orientación, decisión y acción - son, por sí mismos, procedimientos contenidos en un enfoque estratégico global de mercado y organizacional. Estos pasos son compatibles con las reglas estándar del mejoramiento de la reingeniería de procesos: diseñar el trabajo en función de los resultados y no de tareas individuales; tener la posibilidad de que sean los productores de la información quienes la procesen y hacer que la gente de la organización que necesita los resultados de un proceso sea quien lo realice; captar la información de una sola vez en sus fuentes; coordinar actividades

[55] La organización aquí es un concepto "*stock*" - una realidad precisamente dimensionada en un punto identificable en el tiempo. Los responsables de las rendiciones de cuentas definen los costos como flujos; los costos reflejan cambios en los *stocks* en un horizonte temporal determinado.



paralelas durante el desempeño de las mismas, no después que ellas ya se hayan completado; e incorporar el control al interior del diseño del trabajo (Hammer, 1990: 108-112). Y entonces, una vez que la estructura esté montada, practicar, practicar y practicar.

¿Significa esto que todas las organizaciones son igualmente capaces de minimizar el tiempo del ciclo de reinvención? De ser así, habría que concluir que, aparte de las ganancias inesperadas provenientes de la buena suerte y apartando las dificultades autoimpuestas por parte de los propios competidores, el tiempo de reinvención no puede ser una fuente consistente de ventaja competitiva o de éxito de la organización. Existe una parte de verdad en esta inferencia, pero esta verdad es paradójica. El mejoramiento de los procesos implica, por lo general, rutinización - estandarización de las respuestas y del repertorio conductual propios. Pero la rutinización es, en último término, incompatible con las tácticas de mercado, porque la conducta rutinaria es una conducta predecible. Las fórmulas rígidas y las recetas pueden ser identificadas, anticipadas y derrotadas. Si uno no puede sorprender a sus oponentes, no será posible presentarles situaciones difíciles antes de que estén en condiciones de lidiar con ellas. Richard T. Pascale (1984: 48) nos recuerda, por ejemplo, el éxito que los japoneses han tenido en cuanto a derrotar estrategias rutinizadas: " Si bien ellos no rechazan francamente ideas tales como la curva de experiencia y la estrategia de cartera, las miran como un estímulo a la percepción. Ellos a menudo han indagado la 'fórmula' de sus competidores americanos orientados conceptualmente y han explotado su inflexibilidad.. Yamaha arrancó adelante y destruyó el predominio de Baldwin [en pianos].. El éxito de YKK contra Talon (una subsidiaria de Textron) y la forma en que Honda superó a Harley-Davidson (antigua subsidiaria de AMF) en el campo de las motos, ilustran igualmente el tema. En los tres casos los conglomerados norteamericanos involucrados estaban casados con un concepto de cartera, tenían clasificados los pianos, los cierres de cremallera y las motos como negocios ya maduros, cuyos frutos debían de ser cosechados, y no alimentados y defendidos".

Carl von Clausewitz, el más eminente filósofo de la guerra y uno de los más importantes escritores sobre estrategias y tácticas que hayan existido, mantuvo un especial desdén por aquellos pensadores que reducen la acción recíproca de voluntades en conflicto a la claridad y precisión de un ejercicio geométrico, y por los líderes desorientados que han seguido su consejo para desembocar en sangrientos desastres. De acuerdo con Clausewitz, no existe acción - estrategia ni táctica - que no pueda deshacerse con una pronta acción en contrario. El problema está en ver a través del "humo de la guerra" y en superar sus fricciones. Más aún, dada la incertidumbre inherente al choque de deseos humanos, una decisión osada sobre una ejecución agresiva tomada a tiempo es a menudo mejor que otra más elegante, pero tomada demasiado tarde.

Los líderes organizacionales deberían ser igualmente suspicaces respecto de aquellos que reducen las estrategias y tácticas del mercado de servicios a un conjunto de fórmulas y de quienes predican reglas que garantizan el éxito. Este no es nuestro propósito en este punto. La aceleración del ciclo de reinvención no garantizará el éxito. En las mejores circunstancias, la observación puede ser inadecuada, la orientación falsa, las decisiones defectuosas y las acciones



resultantes pueden ser imprecisas o extemporáneas. Asimismo, el aumento de la eficiencia de los procesos de observación, orientación, decisión y acción no derrotará una arremetida inspirada que capta de un solo golpe la verdad esencial de la situación. Pero de todos modos, es un muy buen consejo - consejo que los gerentes ignoran a su propio riesgo. Inclusive, la adopción de una idea antes de que ella se difunda puede traer éxito durante un tiempo, que es todo lo que la mayoría de los gerentes puede esperar. La reducción del tiempo de respuesta para traducir una nueva información acerca de los mercados, de la demanda y de las preferencias del cliente, que pudiera conducir a acelerar el servicio y al redespliegue de un producto, es un elemento crítico de la reinvención.

La cuarta “R”: Realineación

La realineación es el cuarto paso que debe ser tomado por el gerente del futuro, cambiando la organización para encajar la estrategia de mercado desarrollada en el marco de la reinvención. El concepto es sencillo: cotejar la estructura de la organización con la nueva estrategia, para obtener las metas deseadas y para motivar a los gerentes y empleados. La realineación requiere del diagnóstico del desacoplamiento entre la estructura y la estrategia, cuando ella existe en la organización, y la adaptación para crear diferentes estructuras y alternativas que pueden ser adoptadas en diferentes condiciones. La realineación debería resultar en una estructura de contingencia institucional consistente con las oportunidades emergentes de mercado y con la estrategia desarrollada en el marco de la reinvención. La realineación tiene serias implicaciones para la rendición de cuentas y el presupuesto de la organización; por ejemplo, diferentes tipos de contabilidad y de presupuesto deberían ser empleados para diferentes propósitos. La realineación procura crear una organización de *“fast cycle time”* para responder rápidamente a los cambios en el entorno del mercado, del público y de los accionistas. En este sentido, es una extensión directa de la reinvención. La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinvención. Sin embargo, mientras que la reinvención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en el mercado externo, la realineación se centra en el cambio en el interior de la organización.

El paso inicial de la realineación es el establecimiento de una estructura de responsabilidades en el seno de la organización. Para ilustrar su importancia usamos el ejemplo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. En los años 1960, el Proyecto *Prime* fue el más promisorio de los esfuerzos de diseño y desarrollo organizacional iniciados durante la gestión del Secretario de Defensa Robert McNamara. El *Project Prime* fue desarrollado por Robert N. Anthony (Juola, 1993: 43-33), quien sucedió a Charles Hitch como contralor de la Defensa en septiembre de 1965. Anthony reconoció la significación de la distinción entre hacer las políticas y ejecutarlas, entre la planificación y la operación. Esta distinción se reflejó en el sistema global de gerencia de los recursos que él propuso para el Departamento de Defensa, con un componente presupuestario operacional independiente orientado hacia los resultados. Más



aún, Anthony vio la necesidad de una clarificación previa de los propósitos, los límites y las relaciones organizacionales, y de una estructura de responsabilidades que pudiera contribuir a mantener la unidad de la organización. La estructura de responsabilidades propuesta estuvo firmemente sustentada en los principios de responsabilidad presupuestaria y de rendición de cuentas. Anthony (1962) propuso que el Departamento de Defensa debería:

1. Clasificar todas las unidades administrativas como centros de misión o centros de apoyo.
2. Cargar todos los costos acreditados por los centros de apoyo - incluyendo los cargos por uso de activos de capital y agotamiento de inventario - a los centros de misión a los que ellos sirven.
3. Financiar centros de misión para cubrir los gastos esperados - incluyendo los cargos de los centros de apoyo.
4. Establecer un fondo de capital de trabajo para suministrar financiamiento de corto plazo a las unidades de apoyo.
5.- Establecer un fondo de activos de capital para suministrar financiamiento de activos de capital de largo plazo y estimular una gestión eficiente en lo concerniente a su adquisición, uso y disposición.

Las propuestas de Anthony habrían simplemente expandido el alcance de este mecanismo y mejorado su efectividad estableciendo reglas para determinar la fijación de precios de transferencia prospectivamente en lugar de hacerlo retrospectivamente, y haciendo a los centros de apoyo responsables en cuanto a alcanzar objetivos financieros explícitos. Los fondos de rotación estimulan la escogencia eficiente por parte de los centros de apoyo, así como de las unidades que utilicen sus servicios, sólo si los precios son establecidos en el tiempo adecuado y los centros de apoyo cargan nominalmente todos sus gastos contra los ingresos obtenidos por el suministro de servicios. Asimismo, los centros de apoyo deben ser tratados como centros de responsabilidades - sus gerentes deben estar plenamente autorizados para incurrir en gastos para el suministro de servicios, y asumir la responsabilidad de lograr las metas financieras establecidas para sus centros (Bailey, 1967:343).

El establecimiento de una estructura de responsabilidades es seguido de la clarificación y la definición del papel del presupuesto en la organización. Numerosas organizaciones públicas no emplean los presupuestos de capital, operativo y de caja, ni la contabilidad incremental, de manera que se adecuen a la estructura de responsabilidades de la organización. Sin embargo, en el marco de la realineación, la contabilidad y el presupuesto deben estar al servicio de esta estructura, para hacer que el sistema de responsabilidades sea plenamente congruente con la estructura de responsabilidades y que le rinda cuentas. El establecimiento de este vínculo hace posible el análisis de las relaciones entre las metas de la organización, y sus insumos, productos y resultados. La vinculación del presupuesto y la rendición de cuentas a la estructura de responsabilidades establece los mecanismos mediante los cuales la organización se controla a sí misma, por ejemplo, el sistema de control gerencial.

Los atributos del presupuesto de capital y de los sistemas de control gerencial utilizados por organizaciones bien dirigidas en el sector privado, son en cierta forma similares a los utilizados en el sector público, pero las diferencias



son muy marcadas en algunos aspectos decisivos. En primer lugar, la mayoría de las empresas bien manejadas emplean múltiples presupuestos; presupuestos de capital, presupuestos operativos y presupuestos de caja. En este contexto, el presupuesto de capital tiene que ver con todas las decisiones de políticas - es decir, con todas las decisiones que tienen consecuencias de largo plazo para la organización, incluyendo aquellas que gobiernan las operaciones y no sólo aquellas que implican la adquisición de planta o equipamiento. El horizonte temporal del presupuesto de capital es el de la vida de la decisión; su foco es el valor actual descontado de la alternativa en cuestión. El presupuesto operativo concierne al comportamiento de los gerentes de los centros de responsabilidades. Procura asegurar que ellos lleven adelante las políticas de la organización en forma tan eficiente y eficaz como sea posible. En consecuencia, comprende tanto el presupuesto de gastos como el de responsabilidades (para una breve discusión del presupuesto de responsabilidades, ver Thompson y Jones, 1994, capítulo 6). Su horizonte temporal es el ciclo operativo del centro de responsabilidades en cuestión, tal vez un mes o inclusive una semana en el caso de los centros de costos e ingresos, habitualmente más prolongado cuando se trata de centros de inversión y beneficios. Su foco está en el desempeño del centro de responsabilidades, los productos generados y los recursos consumidos - donde, en lo posible, éstos son medidos en moneda corriente. El presupuesto de caja tiene que ver con la provisión de liquidez, cuando es necesaria, a un costo mínimo. Su horizonte temporal es el ciclo del flujo de caja, el patrón temporal de ingresos y desembolsos experimentado por la entidad.

Contrariamente a lo antedicho, numerosos gobiernos tienen un “presupuesto” único. En el gobierno de los Estados Unidos, el único problema para cuya resolución el presupuesto federal y el sistema de control financiero están bien diseñados es el problema de liquidez, dado que el ciclo de flujo de caja del gobierno estadounidense tiene un período de un año y sus rendiciones de cuenta se mantienen en caja como una obligación y como base para las compras. Paradójicamente, sin embargo, la liquidez no es un problema serio para el gobierno de los Estados Unidos.

Asimismo, el presupuesto de capital del sector privado es selectivo, concerniendo habitualmente sólo a las nuevas iniciativas, y por ende, sólo a los cambios previstos en las políticas para lograr beneficios por un tiempo mayor de un año. En el lenguaje de la administración pública, inclusive podría decirse que el presupuesto de capital del sector privado es radicalmente incremental (Wildavsky, 1966:96-98). Por el contrario, las exigencias del gobierno de los Estados Unidos para la autoridad presupuestaria son absolutamente abarcativas. Ellas reflejan todas las adquisiciones planificadas, incluyendo los activos corrientes - activos que son adquiridos y consumidos durante el año fiscal en apoyo de las políticas en curso - así como los activos de largo plazo, que serán consumidos a lo largo de un período más extenso, incluyendo aquellos que reemplazarán los activos existentes que se hayan perdido o vuelto obsoletos (Wildavsky, 1964; Wildavsky, 1966; Wildavsky, 1988; Wildavsky y Hammond, 1965).

En segundo lugar, el presupuesto de capital del sector privado tiende a ser un proceso continuo. La mayoría de las empresas bien manejadas siempre



disponen de un conjunto de propuestas de políticas en desarrollo. La decisión de seguir adelante con una propuesta se toma habitualmente sólo una vez, cuando la propuesta está madura, y por lo general sólo se la reconsidera si la inversión se vuelve inconveniente. En la mayoría de los casos, al promotor de la propuesta en la organización se le da la autoridad y la responsabilidad para su implementación (Bower, 1970). Por el contrario, el presupuesto en el gobierno de los Estados Unidos tiende a ser repetitivo; todos los programas se reconsideran anualmente, sobre la base de un cronograma rígido. Las nuevas iniciativas deben apoyarse en justificaciones analíticas elaboradas, y revisadas y aprobadas por centenares de personas a lo largo de toda la cadena, desde los más bajos hasta los más altos escalones. El propósito de esta revisión repetida es evidentemente que, si se persiste en el seguimiento de las mismas, las malas decisiones serán derrotadas por desgaste. La realidad es que este proceso conduce ya sea a la parálisis por análisis, ya sea a un interminable cabildeo entre las partes interesadas en todos los niveles. Más aún, al principal promotor de una nueva iniciativa raramente se le asigna la responsabilidad de su implementación, a pesar de que de acuerdo con Vincent Davis (1973), ésta es precisamente la forma en que la mayoría de las innovaciones efectivas pueden ser llevadas a cabo. En lugar de eso, la responsabilidad por lo general se le asigna a alguna otra persona, con frecuencia perteneciente a una unidad administrativa completamente diferente de la que está impulsando la adopción de la propuesta.

Otra diferencia es que el objetivo del presupuesto de capital en el sector privado es la identificación de todas las opciones de políticas con valores presentes netos positivos, dado que en ausencia de límites reales sobre la disponibilidad de caja o de atención gerencial, la seguridad de los asociados de una empresa se verá maximizada por la implementación de todo proyecto que ofrezca valores presentes netos positivos. La planificación estratégica en el gobierno federal de los Estados Unidos, tal como ha venido siendo implementada bajo los requerimientos de la *Government Performance and Results Act* (GPRA), imita al presupuesto de capital del sector privado en cuanto muestra las futuras implicaciones de las decisiones corrientes, pero en forma que de alguna manera podría señalarse como trunca. Igualmente, muchas de estas decisiones se encuentran informadas por análisis de costo-beneficio y costo-efectividad. Pero nada en los requerimientos del gobierno en relación con la autoridad presupuestaria permite considerar las futuras implicaciones de las decisiones corrientes en términos de valores presentes. De no ser así, el Congreso no dilataría rutinariamente los programas de adquisición de sistemas de armamentos, a menudo con la consecuencia de incrementar los costos del programa hasta en un 60%, para reducir el déficit y evitar préstamos a tasas de interés de 10% o menos. En su contenido, los requerimientos presupuestarios transmitidos por el Presidente al Congreso son más parecidos a los presupuestos de caja de tipo proforma que a ninguna otra cosa que se pueda encontrar en el sector privado. La mayor diferencia, sin embargo, entre la autoridad dada a los departamentos y agencias federales y los presupuestos de capital aprobados por la alta gerencia en el sector privado, radica en sus relaciones con las estructuras departamentales de control gerencial.



Se supone que el control gerencial es un proceso para motivar e inspirar a la gente, especialmente a los gerentes subordinados, a efectos de servir a las políticas y propósitos de las organizaciones a las cuales pertenecen. Sólo secundariamente es un proceso para detectar y corregir los errores de desempeño involuntarios y las irregularidades intencionales, tales como la desviación o mal uso de los recursos. En la mayoría de las empresas bien manejadas, el instrumento primario de control gerencial es el presupuesto operacional, que abarca tanto la formulación de los presupuestos operativos como su ejecución. En la formulación del presupuesto operativo, las políticas de una organización, los resultados de todas las decisiones tomadas en el presupuesto de capital, son convertidos en términos que corresponden a los dominios de las unidades administrativas y de sus gerentes (Anthony y Young, 1988:19). En la ejecución del presupuesto, las operaciones son objeto de seguimiento y los gerentes subordinados son evaluados y recompensados.

El sistema de presupuesto del gobierno hace esto, por supuesto. Pero existen diferencias críticas entre la toma de decisiones sobre los programas y el presupuesto de los departamentos y las prácticas estándar de las empresas bien dirigidas. El proceso de apropiaciones federales produce un plan detallado de gastos o de adquisición de recursos, que debe ser escrupulosamente ejecutado tal como fue aprobado. Por el contrario, los presupuestos operativos en el sector privado se encuentran notablemente desprovistos de detalles, consistiendo a menudo en no más de un puñado de estándares cuantitativos de desempeño. Esta diferencia refleja los esfuerzos hechos por las empresas para descentralizar la autoridad y las responsabilidades hacia la base en sus organizaciones. Descentralización significa asignar a los gerentes departamentales la máxima autoridad factible - o en su defecto, sujetarlos a un mínimo de restricciones. Por consiguiente, la descentralización requiere que los presupuestos operativos sean reducidos al mínimo, para motivar e inspirar a los subordinados a maximizar su contribución con la organización como un todo. La mayoría de las grandes empresas descentralizadas produce informes operativos claramente abarcativos, que describen muchos aspectos relevantes del desempeño de sus departamentos componentes y de sus gerentes, pero sólo unos pocos de éstos son empleados para evaluar operaciones y para motivar a los subordinados. Idealmente, el presupuesto operativo de una organización descentralizada debería contener una única meta u objetivo de desempeño (por ejemplo, una cuota de venta, un estándar de costo único, o un objetivo de ganancia o de recuperación de la inversión), para cada unidad administrativa.

En suma, la descentralización efectiva es posible en el sector privado, en parte porque el presupuesto de capital y el presupuesto operativo son tratados como procesos relacionados, pero distintos. Un presupuesto de responsabilidades de la organización debería reflejar sus compromisos. Por lo tanto, una decisión para invertir recursos en una nueva iniciativa debería reflejarse en los presupuestos operativos de todos los centros de responsabilidades afectados. El contralor debería revisar los presupuestos operativos para reflejar el aumento del desempeño organizacional que justifique la decisión de seguir adelante con la iniciativa. Se deberían especificar los aumentos en el desempeño esperados para cada unidad administrativa o centro



de responsabilidad, revisar los estándares de evaluación para tomar en cuenta las mejoras anticipadas, y asignar responsabilidades para la realización de las mismas. Pero se supone que los propósitos y los contenidos de los presupuestos de capital y operativos - decidir y hacer - deben mantenerse separados. Finalmente, para que la estructura y el presupuesto de responsabilidades y los sistemas de rendición de cuentas sirvan a las necesidades de la organización, ellos deben estar insertos en el sistema de control gerencial. Más aún, es esencial que la organización seleccione el sistema de control apropiado en lo relativo a sus requerimientos internos, a las demandas que le plantean sus patrocinantes (el Congreso, en el caso del gobierno federal de los Estados Unidos), y a la naturaleza del mercado en el cual pretende competir (para una discusión en detalle de las estructuras de control alternativas y de los criterios que deberían utilizarse para decidir entre ellas, ver Johnson y Jones, 1994, capítulo 6).

Una de las mayores necesidades de los gobiernos en todo el mundo se refiere a los modernos sistemas de determinación de costos basados en las actividades. Obviamente, una mejor información de costos es necesaria para llevar a cabo la toma de decisiones acerca de hacer o comprar algo, pero esto no es el uso más importante que tiene el sistema. Más bien se requiere una adecuada contabilidad de costos para implementar un sólido sistema de presupuesto de responsabilidades. La falta de un sistema de este tipo es, con mucho, la mayor discordancia entre el diseño de sistema de control y las circunstancias que se han observado en el gobierno de los Estados Unidos. También es de pensar que es probable que este sistema pudiese mostrar que muchas de las actividades desempeñadas por el gobierno, especialmente las actividades del *staff* estable, de soporte y de control administrativo, son esencialmente improductivas y podrían ser eliminadas. En tal caso, es insostenible que el gobierno federal de los Estados Unidos y numerosas organizaciones públicas utilicen en exceso el control ex-ante - normas y regulaciones -, cuando otros mecanismos de gobierno serían más apropiados.

En conclusión, es preciso reiterar que el propósito de la realineación es instalar estructuras apropiadas de responsabilidades y de control en las organizaciones públicas, dados sus entornos operativos y sus estrategias de servicio al cliente. Los costos y beneficios de estructuras alternativas de control y de responsabilidades deben ser cabalmente evaluados para realizar escogencias en esta materia. Donde las estructuras administrativas y de control de la organización no se encuentran alineadas con sus estrategias, el desempeño se verá sacrificado.

-

La quinta “R”: Reconceptualización

La reconceptualización enfatiza la importancia de apresurar el tiempo de observación y orientación para reducir el tiempo del ciclo de aprendizaje organizacional. El paso crucial en todo el proceso de la quinta “R” es pensar creativamente acerca de los mercados, los clientes, los productos y la organización del trabajo en las organizaciones públicas. Reconceptualizar exige



desplazarse a un “análisis rápido” para la toma de decisiones organizacionales y aprender a pensar creativamente acerca de los problemas difíciles, utilizando el *“conceptual blockbusting”* y otras técnicas para acelerar el análisis y la retroalimentación. Los gerentes necesitan aprender cómo identificar los problemas reales a través de sus síntomas, cómo manejar la gente para resolver los problemas reales con mayor celeridad. La gerencia del equipo y la motivación del grupo a través de la distinción entre problemas verdaderos y problemas falsos es esencial. La clave de la reconceptualización es el aprendizaje de cómo infundir una nueva manera de pensar a la gerencia pública para crear autoaprendizaje, y una organización con capacidad de adaptación y forjadora de conocimiento. La reconceptualización requiere de una mejor y más rápida evaluación del desempeño del servicio, utilizando la investigación por encuestas y otras técnicas, así como una estimación más rápida de cómo mejorar la estrategia de mercado y del servicio.

La construcción de una visión compartida sobre el futuro (Senge, 1990; Sergiovanni, 1992) también puede incrementar la rapidez y la flexibilidad organizacional. Al facilitar que los empleados, en todos los niveles, adopten las metas y propósitos externos de la organización como sus valores y metas personales -una visión compartida- ayuda a que los empleados se orienten hacia nuevas situaciones y decidan sobre cursos de acción que podrán servir a los intereses de la organización. ¿Cómo funciona este proceso? En muchas empresas japonesas, las metas y propósitos son inculcados en todas las actividades que realiza la organización - desde iniciar el trabajo del día cantando el himno de la compañía, pasando por el uso de uniformes, el compartir tareas onerosas entre los trabajadores y la gerencia, hasta otorgar recompensas e incentivos. Sobre la base del trabajo cotidiano, las empresas japonesas tratan de hacer que sus empleados evalúen cada cosa que ellos hacen en términos de las metas y propósitos generales de la organización. Sus empleados siguen desempeñando tareas individuales, pero se espera que ellos utilicen su inteligencia y su iniciativa para trabajar en estas tareas, y más allá de ellas, para servir a los intereses de la organización.

Peters y Waterman (1982:38-39) muestran los beneficios de una visión compartida. Según ellos narran, un banco estadounidense fue adquirido por un banco japonés. El banco japonés envió un nuevo equipo gerencial, que explicó los valores fundamentales de la compañía a sus nuevos empleados. En un principio, los estadounidenses se vieron confundidos. Ellos esperaban instrucciones específicas, no charlas estimulantes. La moral decayó y la productividad se fue a pique. Pero los japoneses fueron pacientes. Se mantuvieron explicando las metas y valores de la compañía, y siguieron tratando de hacer que los empleados entendieran que se suponía que ellos, no la gerencia, habrían de explicar cómo lograr estas metas. Finalmente, algunos de los empleados más osados tomaron la iniciativa de actuar en beneficio de los intereses de la empresa. Sus iniciativas tentativas fueron reconocidas y aplaudidas (aun cuando no siempre fueron exitosas). Posteriormente, cada quien captó la idea y el desempeño del banco remontó.

Lo que esta historia omite es que los empleados del banco eran profesionales altamente capacitados. En la mayoría de los casos, es necesario



hacer algo más que explicar los valores y metas de la empresa a sus empleados. También se requiere un alto grado de entrenamiento para enseñar a los empleados qué hacer y cómo hacerlo. Es también de interés mencionar que la estabilidad del personal ayuda a las organizaciones a reaccionar y a anticipar el cambio. El entrenamiento no le retribuye a la organización si los empleados que están entrenados se van (o inclusive peor, si la gerencia los desplaza en forma arbitraria por toda la organización). Asimismo, los extraños no trabajan bien juntos; a veces no trabajan en absoluto. Si la gente no se conoce, nadie tendrá confianza en el otro. No contarán con el otro para recibir ayuda, y tal vez ni siquiera les preocupe lo que los demás piensan acerca de ellos, en cuyo caso es poco probable que contribuyan con su inteligencia y su iniciativa a la marcha de la organización.

Como se hizo notar en el tema de la reinvención, el desplazamiento desde una disposición lineal a una disposición integrada del trabajo incentiva los desafíos por ensayo y error a los procedimientos operativos estándar. Nuevas clases de aprendizaje y de pensamiento son estimuladas en diferentes niveles y funciones en la organización. Numerosos teóricos del *"fast cycle-time"* argumentan que todas las tareas deberían diseñarse en torno a objetivos o resultados, en lugar de hacerse en torno a funciones únicas - la especialización funcional y la ejecución secuencial es inherentemente contraria al aprender y al hacer más rápido (Hammer, 1990). Meyer (1993: 49; ver también Stalk y Hout, 1990) va más lejos. Este autor argumenta que las organizaciones no sólo deberían estar conformadas por grupos de trabajo o equipos de proyecto interdisciplinarios, sino también que los miembros de los equipos deberían ser ubicados en proximidad física unos de otros. La ejecución secuencial es habitualmente enemiga de la acción rápida, especialmente cuando el desempeño de la tarea implica actividades paralelas - por ejemplo, actividades múltiples, interdependientes, que tienen que ser llevadas a cabo en forma simultánea. Sin embargo, existe más de una forma de coordinar actividades paralelas. En el área militar, el *Joint Tactical Information Distribution System*, por ejemplo, vincula unidades militares especializadas y elementos de maniobra en un sistema de información en tiempo real estructurado espacialmente, que permite que las actividades sean coordinadas a medida que se van llevando a cabo (Coakley, 1992).

Varias organizaciones han experimentado con un enfoque similar para la coordinación de actividades paralelas. Al igual que en el área militar, ellas utilizan programas computarizados poderosos para diseñar el flujograma detallado en una organización, guardar registro de los progresos realizados en cada etapa de todas las transacciones internas, e incentivar a los participantes tardíos para que se incorporen a la acción, y por tanto estimular a los empleados a tomar la iniciativa y a coordinar sus actividades entre ellos. En procura de un mejor término, este enfoque podría ser descrito como de "proximidad virtual". De acuerdo con *The Economist* (Diciembre 11,1993: 80), la proximidad virtual "ha ayudado a la IBM a reducir su personal en la planta de Austin, de 1.100 a 423; a incrementar su rango de productos desde 19 a 85; a reducir el tiempo tomado para desarrollar nuevos productos desde más de dos años a ocho meses; y a acortar el ciclo promedio de producción de 7,5 a 1,5 días".



Reschenthaler y Thompson (1997) ofrecen un análisis de cómo las organizaciones aprenden a crear, infundir y difundir conocimiento. Su concepción de la organización creadora de conocimiento es altamente compatible con la noción de reconceptualización, en el contexto de las cinco “R” de la nueva gerencia pública.

La reconceptualización debe beneficiarse de la reevaluación creativa de todo lo que concierne a la organización, desde sus clientes y patrocinantes, su plan estratégico y su estrategia de implementación, la manera en que se producen y se suministran los servicios y productos, cómo se evalúa la satisfacción del cliente y cómo se examinan los resultados, para cambiar lo que la organización está haciendo con el propósito de servir mejor a su clientela. El pensamiento creativo requiere de un conocimiento abarcativo tanto acerca de la forma en que la organización funciona bajo el *status quo*, como de la forma en que están cambiando las preferencias y comportamientos de los mercados y los clientes. El pensamiento creativo debe estar sustentado por la cultura de la organización, desde el vértice hasta la base. La experimentación con nuevas ideas y métodos tiene que ser estimulada. El apoyo y la orientación a los equipos de pensadores para tratar de definir nuevas formas de hacer las cosas son aspectos cruciales. El liderazgo organizacional no sólo debe brindar apoyo sostenido; debe dirigir. No es bueno para los empleados experimentar con reingeniería, por ejemplo, si los resultados de sus esfuerzos son ignorados por los ejecutivos. Los ejecutivos necesitan ser percibidos como abiertos a las nuevas ideas y a la experimentación para verificar, con carácter de experiencia piloto, esas nuevas ideas. Los empleados deben ser recompensados por su creatividad y esta actitud debe ser difundida a través de toda la organización, de modo que, por medio del ejemplo, otros empleados se vean estimulados para pensar creativamente acerca de lo que hacen, de por qué lo hacen, y cómo lo que hacen puede y debe ser mejorado.

Notas

[1] Los juegos no cooperativos son juegos estratégicos. Entre los más importantes de ellos se encuentran los juegos del dilema del prisionero. Las alianzas de parte de competidores potenciales para dividir los mercados ilustran muchas de las características de este juego y de su solución. Igualmente, así opera el denominado problema del principal-agente, que es el aspecto central de la mayoría de los contratos complejos.

[1] Es también un hecho el que las organizaciones cometan errores fundamentales de observación.

[1] La organización aquí es un concepto “*stock*” - una realidad precisamente dimensionada en un punto identificable en el tiempo. Los responsables de las rendiciones de cuentas definen los costos como flujos; los costos reflejan cambios en los *stocks* en un horizonte temporal determinado.

Bibliografía Citada

ALCHIAN, A. (1959) “Costs and Outputs,” in The Allocation of Economic Resources: Essays by Moses Abramovitz and others. Stanford CA: Stanford University Press, pp. 23-40.

ANTHONY, R.N. (1962) "New Frontiers in Defense Financial Management," The Federal Accountant, vol. XI [June], pp. 13-32.

__________ (1965) Planning and Control Systems: A Framework for Analysis. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.



__________ and YOUNG, D. (1988) Management Control in Nonprofit Organizations. 4th edition. Homewood, IL.: Irwin.

BAILEY, M.J. (1967) "Defense Decentralization through Internal Prices," in S. Enke ed. Defense Management. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 337-352.

BARZELAY, M., (1992) with Armajani, B.J. Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press.

BLACKBURN, J.D. (1991) (ed.) Time-Based Competition. Homewood, IL: Irwin.

BOWER, J. (1970) The Resource Allocation Process. Boston: Harvard Business School Division of Research.

CARLTON, D.W. and PERLOFF, J.M. (1990) Modern Industrial Organization. Glenview, IL.: Scott, Foresman-Little, Brown Higher Education.

CLARK, Kim B. and FUJIMOTO, T. (1991) Product Development Performance: Strategy, Organization, and Management in the World Auto Industries. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

COAKLEY, T.P. (1992) Command and Control for War and Peace. Washington: National Defense University Press.

DAVIS, V. (1973) "The Politics of Innovation: Patterns in Navy Cases," in American Defense Policy, 3rd ed. R.G. Head and E.J. Rokke eds. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 393-401.

DIXIT, Avinash K. and NALEBUFF, B.J. (1991) Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life. New York: Norton.

The Economist (Feb. 27, 1993, pp. 14-15).

The Economist (December 11, 1993, p. 80).

FALLOWS, J.C. (1981) National Defense. New York: Random House.

FUDENBURG, Drew and TIROLE, J. (1986) "A 'Signal-Jamming' Theory of Predation," Rand Journal of Economics. 17: 366-376.

GARVIN, David A. (1988) Managing Quality. New York: The Free Press.

GORE, A. (1993) The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results, Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review. New York: Times Books.

HAMMER, M. (1990) "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate," Harvard Business Review. [July-August], pp. 104-112.

__________ (1996) Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives. New York: HarperBusiness.

__________ and CHAMPY, J. (1993) Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York: HarperBusiness.

__________ and STANTON, Steven A. (1995) The Reengineering Revolution: A Handbook. New York: HarperBusiness.

HEMINGWAY, A.W. (1993) "Cost Center Financial Management: Training OPTAR Managers." Navy Comptroller. vol. 3/3 [April], pp. 2-26.

JONES, L. R. (1984) "Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations," Canadian Public Administration, 27/1 (Spring).

__________ (1985) University Budgeting for Critical Mass and Competition, New York City, NY: Praeger.

__________ and McCAFFERY, J. (1989) Government Response to Financial Constraints. Westport CT.: Greenwood Press.

__________ and BIXLER, G. (1992) Mission Financing to Realign National Defense. Greenwich, CT.: JAI Press.

JUOLA, P. (1993) "Unit Cost Resourcing: A Conceptual Framework for Financial Management," Navy Comptroller. vol.3/3 [April], pp. 42-48.

MEYER, C. (1993) Fast Cycle Time: How to Align Purpose, Strategy, and Structure for Speed. New York: The Free Press.



MILGROM, P. and ROBERTS, J. (1992) Economics, Organization, and Management. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
NONAKA, I. (1990) “Redundant, Overlapping Organization: A Japanese Approach to Managing the Innovation Process,” California Management Review. 32/2, pp. 26-41.
OSBORNE, D. and GAEBLER, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison Wesley.
PASCALE, Richard T. (1984) “Perspectives on Strategy,” California Management Review. 26/3, pp. 46-64.
PETERS, Thomas J. and WATERMAN, Jr., R.H. (1982) In Search of Excellence. New York: Harper & Row.
PORTER, Michael E. (1980) Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. New York: The Free Press.
RESCHENTHALER, G.B., and THOMPSON, F. (1997) “The Learning Organization Framework and The New Public Management,” in L. R. Jones and Kuno Schedler, eds., International Perspectives on the New Public Management. Greenwich, CT: JAI Press.
SENGE, P. (1990) The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday/Currency.
SERGIOVANNI, Thomas J. (1992) Moral Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
SMITH, D. (1985) “The Roots and Future of Modern-Day Military Reform,” Air University Review, 16, pp. 33-40.
STALK, G. and HOUT, T.M. (1990) Competing Against Time: How Time-based Competition Is Reshaping Global Markets. New York: The Free Press.
TAKEUCHI, H. and IKUJIRO Nonaka, I. (1989) “The New New Product Development Game,” in Harvard Business Review, ed. Managing Projects and Programs. Boston: Harvard Business School Press.
TEECE, D.J. (1993) “The Dynamics of Industrial Capitalism,” Journal of Economic Literature. 31/1 [March], pp. 199-225.
THOMAS, P.R. (1990) Competitiveness through Total Cycle Time. New York: McGraw-Hill.
THOMPSON, F. and JONES, L.R. (1994) Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Promote Institutional Renewal. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
VESEY, J.T. (1991) “The New Competitors: They Think in Terms of ‘Speed-to-Market,” Academy of Management Executive. 5/2, pp. 22-31.
WILDAVSKY, A. (1964) The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little-Brown.
__________ (1966) "Toward a Radical Incrementalism," in Congress: The First Branch of Government. A. De Grazia ed. Washington: American Enterprise Institute.
__________ (1988) The New Politics of the Budgetary Process. Glenview IL.: Scott, Foresman.
__________ and HAMMOND, A. (1965) “Comprehensive vs. Incremental Budgeting in the Department of Agriculture,” Administrative Sciences Quarterly. vol. 10, pp. 321-346.



21. LA GERENCIA SOCIAL COMO UN ENFOQUE INNOVADOR Y DEMOCRATIZANTE DE LA GESTIÓN

Isabel Licha[56]

El proceso en marcha de fortalecimiento municipal: problemas y desafíos de los gobiernos locales

Desde mediados de los años 80, los países de la región comienzan un proceso de descentralización del Estado junto con otras reformas estructurales, que afectan significativamente la manera en que se definen e implementan las políticas públicas, y en particular las políticas sociales.

A través de dicho proceso las sociedades latinoamericanas están en transición hacia un nuevo sistema de gobierno que tiene sus complejidades. Uno de los desafíos mayores es el fortalecimiento de los municipios, especialmente de aquellos de por su tamaño, pobreza y ubicación territorial se encuentran mas rezagados. En América Latina el gasto público a nivel local equivale al 15% del total y mas del 70% de unos trece mil municipios, tiene menos de veinte mil habitantes. En dicho contexto, los municipios se ven obligados a desarrollar un conjunto de capacidades necesarias para asumir a cabalidad las nuevas tareas y obligaciones que les son atribuidas.

En el marco de la descentralización, los gobiernos locales ganan creciente centralidad. Ello hace que el tema de la capacidad de gestión de los gobiernos locales hoy figure prominentemente como tema de estudio y de debate, para significar con ello tres procesos concomitantes: el retorno a lo lo local como ámbito político, como espacio de la democracia participativa y como territorio de las políticas de desarrollo.

Para siginificar estos tres procesos surge un conjunto de conceptos relacionados con sociedad local, desarrollo local, actor local, democracia local, gobernabilidad local, referidos todos ellos a un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes y sevicios localmente gestionados (Arocena,)

Los estudios mas empíricos de este fenómeno (Banco Mundial y BID) plantean el surgimiento de un nuevo enfoque, caracterizado principalmente por la emergencia de un liderazgo local innovador y responsable, que se ha convertido en una fuerza motriz del desarrollo de capacidades a nivel municipal. La evidencia empírica muestra, en los casos mas exitosos, que el nuevo enfoque tendría 5 componentes específicos, a saber: liderazgo político, participación comunitaria, asistencia técnica, redes institucionales e innovaciones.

El liderazgo político a nivel local tiende a ser mas innovador y mas responsable para hacer la vida política mas local y atender las demandas políticas. Dicho liderazgo apunta al logro de resultados de gestión, creación de capital social, manejo de conflictos y de organizaciones y situaciones complejas. La

56 INDES/BID. Washington, DC. Agosto 2001



participación comunitaria es promovida e institucionalizada por las nuevas leyes, decretos y estatutos, que establecen mecanismos, canales e instrumentos para la intervención de las organizaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil en la definición, priorización y solución de los problemas del desarrollo local, estableciendo formas novedosas de cooperación entre Estado y ciudadanía, y democratizando la gestión pública. La asistencia técnica descansa en un conjunto de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, aun bastante débiles. Las redes vinculan de manera mas o menos estable a los actores estatales con los sociales, facilitando la generación de visiones, consensos, acciones, recursos y aprendizajes compartidos entre ellos en el campo de la formación y gestión de las políticas públicas. Las innovaciones se refieren los cambios que se introducen en la gestión municipal en términos de nuevas estructuras, nueva cultura organizativa, prácticas participativas e gestión, sistemas de información gerencial y de medición del desempeño, rendición de cuentas, mecanismos creativos para recaudar y administrar los recursos, etc.

El balance preliminar que hoy hacemos del proceso de fortalecimiento de los municipios nos permite reconocer que se trata de un avance desigual en la región, que se refleja en altos niveles de fragmentación y diferenciación intermunicipal. Nos parece que el principal desafío es lograr el desarrollo homogéneo de capacidades y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, mediante procesos que faciliten la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación intermunicipal.

Algunas tendencias previsibles permiten prefigurar al menos dos tipos distintos de escenarios: i. En el primero los municipios amplían la oferta de políticas públicas, logrando una mayor intervención en el desarrollo y haciendo el papel de municipio mas estratégico; ii. En el segundo escenario se activa y fortalece el papel del municipio en el desarrollo endógeno, aumentando su compromiso con las políticas de bienestar social. Como vemos, en el segundo escenario se hace mas central del papel del municipio en el desarrollo, y responde a un enfoque mas integral del desarrollo local.

Las preguntas básicas que nos hacemos en torno a las cuestiones centrales que deben ocupar la agenda de los gobiernos locales son las siguientes: i. De cómo la gestión local contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad social; ii. De cómo se benefician particularmente las etnias, mujeres y jóvenes con dicha gestión; iii. Sobre los cambios que se producen en las estructuras de poder para ampliar y profundizar la democracia ; y iv. Sobre el carácter mas equitativo de las políticas sociales a nivel local. Los principales desafíos de los gobiernos locales se sintetizan en lograr respuestas satisfactorias a estos cuatro tipos distintos de problemas que conforman la agenda pública.

Gerencia social: un nuevo enfoque en construcción

La gerencia social es el campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que apoyan los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas, orientadas al logro del bienestar social.

En un sentido amplio, la gerencia social abarca el proceso de diseño e implementación de las políticas sociales impulsadas por el Estado para mejorar



las condiciones y calidad de vida de la población, en forma integral y universal. Este enfoque amplio de gerencia social requiere de un conjunto de herramientas, estos es, de instrumentos que apoyen la función de dirección y el logro de objetivos y metas. Así, esta “caja de herramientas” contendría metodologías y técnicas de análisis multidimensional de los problemas, para lograr una visión y comprensión holística de la realidad. Además, incluiria instrumentos específicos para analizar y lidiar adecuadamente con los niveles de conflicto, complejidad, incertidumbre e innovación que caracterizan el manejo de las políticas, programas y proyectos sociales, principalmente generados por: i) la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de los distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; ii) la influencia de los factores del entorno donde se desarrollan las políticas; y iii) los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales.

Las herramientas de la gerencia social, además de buscar una respuesta satisfactoria a las exigencias antes expuestas (manejo de la complejidad, incertidumbre, conflicto e innovación), apuntan también al logro de tres cualidades principales de la gerencia social: la participación intra e interorganizacional, el logro de resultados y la generación de conocimiento/aprendizaje organizacional. Por consiguiente, las herramientas de la gerencia social incluyen aquel conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales, así como las técnicas para la resolución de conflictos, las metodologías de participación, y las de estructuración y coordinación de redes.

Estas herramientas se aplican mediante ejercicios participativos, que ayudan a potenciar la creatividad y el aprendizaje de los participantes, fortalecer el trabajo en equipos y desarrollar una visión compartida de los problemas y soluciones; además, las metodologías de análisis y toma de decisiones en el campo de la gerencia social requieren de múltiples iteraciones hasta llegar a enunciados y formulaciones coherentes y consensuadas sobre los problemas y diseños, y se orientan a determinar con precisión los resultados y efectos deseables de las acciones gerenciales. En su conjunto, estas herramientas apoyan la implementación flexible de las políticas, programas y proyectos sociales, para dejar lugar a las correcciones oportunas que la acción de seguimiento de los mismos ayuda a identificar.

La participación ciudadana: elemento central del enfoque teórico-metodológico de gerencia social

A medida que el proceso de descentralización fue avanzando, la participación ciudadana fue vista crecientemente como el mecanismo fundamental para afianzar los gobiernos locales en sus nuevas responsabilidades con respecto a la entrega de un conjunto de servicios públicos y al ejercicio del ¨buen gobierno¨.

En dicho marco, los municipios han ido adquiriendo mayor autonomía financiera, técnica y política. Junto con la transferencia de competencias, se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana que contribuyen tanto a mejorar la gestión de los gobiernos locales como a profundizar la democracia.



En la mayoría de los países latinoamericanos se han impulsado leyes orgánicas de municipalidades, que reconocen las facultades legislativas, ejecutivas, judiciales y de contraloría de los municipios, las cuales reivindican reclamos históricos de los movimientos sociales comprometidos con las demandas de democratización y descentralización.

En la mayoría de los países de la región surgen o se fortalecen órganos de participación y distintos mecanismos y modalidades que permiten institucionalizar la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. Algunos de ellos son: 1. las audiencias públicas (cabildos abiertos) e información ciudadana, que normalmente informan públicamente sobre la gestión municipal y consideran temas solicitados por las asociaciones vecinales; 2. la consulta popular, para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del municipio respectivo; 3. las juntas de acción comunal en cada barrio, las cuales pueden promover la conformación de empresas de economía social e impulsar programas de desarrollo comunitario, construir obras, e informar sobre la gestión municipal; 4. las juntas administradoras locales, reconocidas como órganos delegatorios de los Concejos Municipales, facultados para actuar en temas relacionados con la administración del área de su jurisdicción, con funciones de vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales, y en otros asuntos tales como las recomendaciones y sugerencias sobre impuestos y contribuciones; 5. los comités de participación comunitaria, para el control y vigilancia de la comunidad sobre los recursos asignados a salud, órganos que definen las prioridades de acción en salud, reflejadas en los planes y presupuestos, y la gestión de los mismos para que respondan a las necesidades comunitarias (Cunill, 1991).

Estos distintos órganos, mecanismos y modalidades de participación ciudadana en el desarrollo local tienen la virtud de propiciar la articulación la acción de los distintos actores locales en el desarrollo. Ellos son instrumentos de movilización socia y constituyen instancias de generación de una comprensión amplia de los problemas locales. Son también canales de comunicación entre sociedad y Estado, y posibilitan la participación de la comunidad en la gestión local.

En términos generales estos consejos apuntan a promover el desarrollo local, entendido como una mejora sustantiva de la calidad de vida de la población, una distribución mas equitativa de las riquezas, un crecimiento económico endógeno y sustentable. la preservación de las culturas propias, y la defensa del ambiente. En general, podríamos afirmar que los consejos de desarrollo son importantes instrumentos de articulación de la sociedad civil con las acciones de promoción de desarrollo, así como también de intermediación entre comunidad y gobierno. Según Bandeira (1999), en el caso brasileño una evaluación de los consejos regionales de desarrollo de Rio Grande Do Sul refleja que aunque estos concejos ocupan un espacio importante en la articulación regional, y que muchos de ellos están próximos a alcanzar su consolidación definitiva, un buen número de ellos todavía actúan de manera precaria. Aquellos que exiben mayor dinamismo y solidez son los que han contando con el apoyo de las universidades locales, cuyo liderazgo les han permitido asegurar credibilidad en su trabajo. En las zonas donde existe el apoyo de las universidades, los consejos de desarrollo ocupan un espacio mucho mas logrado de articulación de la sociedad regional y



consiguen movilizar liderazgos importantes en la discusión de las acciones relacionadas con el desarrollo.
Podríamos concluir diciendo que estos consejos regionales de desarrollo actúan como agentes de cambio social y cultural, haciendo que mediante la participación se fortalezca el espíritu asociativo y las estructuras de la sociedad civil, promoviendo por consiguiente la acumulación de capital social
Es a partir de tales espacios que se elaboran los planes estratégicos locales, se mantiene un espacio permanente de participación democrática, se avanza en la municipalización de los programas, proyectos y presupuestos, y se ejerce la veeduría ciudadana sobre las accciones de los gobierno locales.

Órganos, mecanismos y modalidades de participación ciudadana

El carácter de los nuevos órganos, modalidades y mecanismos de participación es principalmente de concertación para la definición de políticas y planes de desarrollo municipal, así como de cooperación en el control y ejecución de los mismos. Otras veces el carácter es meramente consultivo e informativo.
En términos generales, se trata con ello de reactivar el papel de la ciudadanía en la acción de gobierno, lo cual transforma tanto el papel pasivo de la ciudadanía en otro mas activo y comprometido con la acción gubernamental, como la forma de gobernar que se vuelve mas abierta, participativa y consensuada. Ese es el papel primordial que cumplen los consejos sociales, foros, planes estratégicos e integrales y otros.
Los mecanismos, cada vez mas consolidados, de participación ciudadana en los gobiernos locales son los planes municipales y comunitarios, que consisten en la elaboración de diagnósticos participativos, sobre cuya base se articulan programas sectoriales de empleo, educación, cultura, salud, transporte, etc. Ellos permiten generar y consensuar una visión integral de los problemas enfrentados y sus soluciones.
Podríamos decir que asistimos a la emergencia de un nuevo paradigma de la gestión local, que surge como necesidad de fortalecer las capacidades de los municipios a fin de garantizar una gestión exitosa, la cual es vista como el resultado de una acción articulada entre autoridades locales, agentes económicos y comunidades, movilizados en torno a visiones y objetivos comunes (Velásquez y Rodriguez, 1999). De acuerdo a este nuevo enfoque, es preciso actuar en el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, el fortalecimiento organizacional, la planeación zonal o municipal y la información intergubernamental y pública.
El fortalecimiento institucional de los municipios, además de referirse a los procesos técnicos y administrativos de la gestión local, también alude al cambio de la cultura y prácticas de los distintos actores locales que se requiere para avanzar en una visión compartida del desarrollo.
Asimismo implica la necesidad de fortalecer a los actores locales para que puedan asumir un papel más activo en las acciones de gobierno. Tal fortalecimiento incluye tanto a las organizaciones sociales y comunitarias, como también a los alcaldes y funcionarios públicos, lo que se promueve a través de



la creación de espacios de intercambio, encuentro, diálogo y concertación, así como de la capacitación de los recursos humanos que intervienen en los procesos de desarrollo local.

El enfoque y las metodologías e instrumentos técnicos de la gerencia social permiten apuntalar el nuevo modelo de gestión pública local. La gerencia social y su caja de herramientas contribuyen a apuntalar los siguientes ejes: i. La planificación estratégica municipal, que sirve para fortalecer el desarrollo institucional y alcanzar una gestión eficiente y eficaz; ii. la concertación en la definición de las políticas (diálogos estratégicos y mesas de concertación entre actores) ; iii. la definición de planes de desarrollo local, que atiendan las especificidades de la localidad y apunten al desarrollo integral de la zona; y iv. la elaboración de proyectos de desarrollo (marco lógico participativo).

Las metodologías de planificación participativa reconocen cuatro momentos del proceso de planeación: i. El momento explicativo: la comunidad explica los problemas; ii. El momento normativo: se diseña el plan; iii. El momento estratégico: se analiza la viabilidad política del plan, identificando actores aliados y opositores; iv. El momento operativo: detalles de ejecución, seguimiento y veeduría del plan.

Los pasos pautados en el desarrollo de estos cuatro momentos se sintetizan a continuación:

Pasos	Descripción
1. Definición del problema	Se define participativamente la problemática a enfrentar: p. e. la baja calidad de los servicios públicos sociales, la débil capacidad organizativa de la comunidad, etc. Se priorizan los mismos
2. Descripción de los problemas priorizados en términos de causas y efectos	Tiene por objeto precisar cada problema y articular su interpretación en el seno del comité
3. Construcción del árbol de problemas	Se diseña el árbol de acuerdo a las relaciones causa-efecto de los hechos descritos
4. Construcción del árbol de objetivos	Con base en el análisis de las causas y efectos, se transforman los descriptores en medios y fines, y se establecen las metas del plan, que son los objetivos cuantificados.
5. Diseño de las operaciones	Se trata de responder con precisión a la pregunta de qué hacer y con qué para alcanzar las metas (qué hacer, con qué recursos y cuáles resultados).
6. Definir responsables	Se identifican los responsables de la ejecución de las operaciones.
7. Presupuestar las operaciones	Se estima el costo de cada operación y se desagregan los costos y fuentes de financiación. Se identifican los recursos propios del municipio, lo que aporta el sector privado y la comunidad, en horas de trabajo comunitario.
8. Análisis de la viabilidad política del plan	Se analizan los opositores y aliados del plan y se emprenden acciones para validar el plan.

Las técnicas de concertación



Todo plan estratégico se apoya en mecanismos de diálogo y concertación entre los distintos actores involucrados en el desarrollo local. Estos espacios permiten generar capacidades críticas, analíticas y propositivas, en discusiones abiertas y regulares, entre los actores claves del desarrollo local. Estos grupos de diálogo se apoyan en seminarios, eventos de capacitación, y en esfuerzos sistemáticos de investigación y análisis de la realidad, desarrollan el capital social y construyen enfoques compartidos sobre los problemas.

Los espacios de diálogo y concertación generan los elementos de base de los planes estratégicos, al evaluar la situación enfrentada y las fortalezas y debilidades de los procesos en marcha; también al analizar las fuerzas del entorno y pronosticar las posibles tendencias y escenarios con base en tales análisis. Se crean especialmente para impulsar acciones de desarrollo en sectores o zonas específicos. Muchos órganos recientemente instituidos para fomentar la participación ciudadana en los gobiernos locales y rearticular las relaciones Estado-sociedad son en efectivamente espacios de diálogo y concertación.

Los medios que apoyan el trabajo de los grupos de diálogo y concertación son las reuniones períodicas y los eventos especiales, como podrían los seminarios, conferencias, talleres y ejercicios de búsqueda de futuro. Ellos lucen como las herramientas mas importantes para construir consensos en torno a estrategias de desarrollo.

1. Los seminarios y conferencias son eventos formales donde los participantes juntos con los expertos se juntan para considerar información técnica y clarificar algunos problemas y aspectos. Estos eventos implican discusión, intercambio y examen de información, con predominio de la experticia técnica.
2. La técnica conocida como ¨búsqueda de futuro¨ permite la construcción de consenso entre actores en la etapa de diseño y planificación del ciclo del proyecto. Se trata de la organización de un encuentro entre actores para que colectivamente creen imágenes del futuro deseable y diseñen estartegias para alcanzarlo. Tales escenarios reflejan las precepciones de la realidad que tienen quienes participan; comunidades y organizaciones. Esta técnica tiene bases teóricas y experimentales probadas, lo que ha permitido refinarla progresivamente. La rutina que define el método es la siguiente (véase IDB, 1996) :
    1. Se revisa el pasado, con base en la experiencia específica de la organización o comunidad en particular que hace el ejercicio y globalmente.

    2. Se explora el presente, con base en la experiencia específica de la organización o comunidad en particular que hace el ejercicio y globalmente.
    3. Se crean los escenarios del futuro ideal, mediante una exploración muy abierta de las tendencias dentro y fuera de las organizaciones y comunidades.



4. Se identifica la base común de la acción, dejando de lado las diferencias no resueltas, incluyendo el amplio espectro de las diferentes perspectivas, percepciones e intereses de los actores que participan.
5. Se diseñan los planes de acción, que se convierten en marcos referenciales para una acción pública comprometida.

Este ejercicio contribuye a crear consenso en las etapas iniciales de la acción pública y a reducir por consiguiente los márgenes para el surgimiento de conflictos. Además sirve para ampliar el conocimiento y conciencia que se tiene de los problemas en los grupos sociales mas desfavorecidos.

<u>Los instrumentos para fortalecer las instituciones y la participación ciudadana a nivel municipal.-</u>

Se refieren a un conjunto de herramientas y procesos que permiten fortalecer la capacidad de gestión de los municipios y fortalecer las organizaciones comunitarias y su participación en la gestión local. Ello se logra mediante una sensibilización-capacitación de los actores involucrados en el desarrollo local en torno a un nuevo enfoque de la gestión pública en dicho ámbito.

El enfoque y herramientas de la gerencia social contribuye sin duda a la democratización de la esfera pública, en la medida en que orienta y mancomuna esfuerzos para diseñar e implementar participativamente las políticas, programas y proyectos de desarrollo con base en los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad.

b. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos visto cómo el fortalecimiento de la gestión municipal implica emprender acciones destinadas a desarrollar las habilidades, destrezas, conocimientos y oportunidades de los distintos actores involucrados en las políticas del desarrollo local. Ello implica, por una parte, el desarrollo de las capacidades de las organizaciones comunitarias y de los órganos de reciente creación que la ley faculta para intervenir en los procesos de toma de decisión a nivel local. En dicho marco, se habrá de actuar a dos niveles: el primero, está referido a la participación ciudadana en la formación de agendas comunitarias, que sustentan las acciones del gobierno, que se forman en espacios de diálogo, foros, asambleas, talleres y mesa de trabajos. En dichos espacios se analizan y debaten temas sectoriales relacionados con las distintas problemáticas sociales: género, juventud, niñez, familia, microcrédito, cooperativas, etc. El segundo nivel está referido al conjunto de actividades orientadas al fortalecimiento de las organizaciones sociales, vía capacitación y participación comunitaria en la definición de los planes. En este segundo nivel podemos contar las iniciativas relacionadas con la formación de líderes, la creación de redes de asociaciones comunitarias, la implementación de espacios y mecanismos de participación (como lo son los comités de participación ciudadana, los comités zonales de planificación, las veedurías ciudadanas, etc). En este nivel incluimos las iniciativas orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil, que se proponen la creación y promoción de nuevos actores sociales en cada localidad, para su participación en la gestión del desarrollo en dicho ámbito.



Con las intervenciones a ambos niveles se garantiza la concertación de todos los actores en torno a un plan de desarrollo, ya que el proceso de planeación participativa permite generar visiones de futuro, identificar la misión de la organización, definir las áreas estratégicas de acción, establecer los resultados y objetivos del plan, mediante un proceso participativo que articula y resignifica el plan de gobierno.

De alguna forma son los lideres zonales quienes participan en las juntas administradoras locales, en los centros y comités de participación comunitaria, o en cualquiera de los órganos e instacias creadas para articular los actores locales con los planes de desarrollo. Estos mecanismos tienen un papel fundamental en la gobernabilidad local, al ejercer funciones de veeduría de los planes concertados e informar de la gestión gubernamental a la comunidad. También porque articulan la acción de los distintos agentes del desarrollo, en la medida en que las asociaciones municipales, universidades, organizaciones comunitarias, concejos municipales, alcaldías, ONG, etc., confluyen periódicamente a eventos para deliberar en torno a problemas y planes de desarrollo.Tales encuentros promueven un enfoque nuevo de la gestión pública a nivel local, basada en la pluralidad, democracia, cooperación, consenso y una cierta visión de integralidad, al articular múltiples problemas e intereses. Bajo esta perspectiva la gerencia social está llamada a ser un instrumento fundamental para ampliar y profundizar la democracia y las políticas públicas en América Latina.

Referencias bibliográficas

Arocena (José), 1998. El desarrollo local. Caracas, Nueva Sociedad.

Bandeira, Pedro. 1999. Participacao, Articulacao de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. Brasilia, IPEA, Texto para discussao No. 630, 87 pp.

Castillo (Luis Carlos). 1999. ¨Experiencias de planeación participativa en el sistema de planeación local de la ciudad de Cali¨. En Velásquez (Fabio) y Clara Rocío Rodríguez, comp. Construyendo municipio. Experiencias de apoyo a la gestión local.Bogotá, FESCOL: 183-205.

Cunill, Nuria. 1991. Participación Ciudadana. Caracas, CLAD.

IDB. 1996. Resource Book on Participation.Washington, IDB.

Velásquez (Fabio) y Clara Rocío Rodrígue, comp.1999. Construyendo municipio. Experiencias de apoyo a la gestión local.Bogotá, FESCOL.



22. ENFOQUE METODOLÓGICO UTILIZADO PARA LA REINGENIERÍA DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA, ARGENTINA

Daniel Fernando Karlsson [57]

1. Introducción

Se han verificado dos tendencias en los enfoques propuestos para Reingeniería de Procesos (BPR). La primera de ellas ha sido denominada “página en blanco”. En este enfoque se propone ignorar el pasado como marco condicionante y se destaca que la cualidad sobresaliente de un directivo o gerente, en la actualidad, es su capacidad de desaprender (“es probable que todo lo que “sepa” no sirva para nada).

Como tendencia alternativa, existen propuestas de BPR que incluyen la “Ingeniería Reversa”, es decir, el estudio de la situación previa al replanteo de Procesos.

La “página en blanco” evidencia las siguientes tentaciones y limitaciones

Tentaciones:

No existe límite para ejercitar la creatividad, no hay reglas ni limitaciones.

Ausencia del síndrome “siempre se hizo así”. Hay libertad respecto de los paradigmas culturales antiguos y de las “emulaciones parroquiales” por cuestiones “territoriales”.

Se supone que la “página en blanco” produce una visión del futuro no obstruida por la manera en cómo ocurren las cosas actualmente.

Limitaciones:

Las ideas, aún las más innovadoras, no se desarrollan en el vacío. Existe una concreta necesidad de contar con un marco de referencia.

Conveniencia de contar con un soporte metodológico.

Necesidad de coordinación del equipo de Reingeniería. La página en blanco es para el “genio solitario”.

Necesidad de puntos de verificación y circuitos de retroalimentación de información.

Necesidad de un enfoque para manejar adecuadamente los planos de abstracción para el tratamiento del problema.

Alternativas ante la “página en blanco”

Los primeros autores que abordaron el tema BPR abundaban en argumentos para marcar la diferencia entre Reingeniería de Procesos de Negocio y Reingeniería de Sistemas de Información. Se señaló que mientras BPR significaba “vida nueva”, la Reingeniería de Sistemas de Información era

[57] Secretario de Financiamiento Internacional de la Provincia de Salta - Argentina



“aumentar el caudal de oxígeno del respirador artificial”.

Sin embargo, entre las propuestas metodológicas más consistentes y exitosas en BPR se cuentan aquellas elaboradas por personas con experiencia en Reingeniería de Sistemas de Información, tales como Manganelli, Klein e Ivar Jacobson. En las correspondientes propuestas metodológicas para BPR de los citados, se respeta el paradigma general de la Reingeniería de Sistemas de Información o se utilizan herramientas esenciales de esta última.

El enfoque de la metodología sobre la que se informa

La propuesta metodológica motivo de este trabajo coincide, en la estructura general, con los enfoques Manganelli y Klein e Ivar Jacobson u otra que se inspire o tome elementos de la Reingeniería de Sistemas de Información.

Para la definición de prioridades se utiliza el concepto de Factor Crítico de Éxito, tal como lo hace, por ejemplo, PQM de IBM o las metodologías de Planeamiento Estratégico de Sistemas comprendidas en la corriente “Ingeniería de la Información”.

Esquemas matriciales y modelados dinámicos constituyen las herramientas esenciales para el desarrollo de los aspectos instrumentales.

2. Aspectos conceptuales

Nos guste o no, nos tocó vivir en la "era post industrial". Se entiende ha sido sobrepasada la "era industrial" cuando se verifica que el aporte relativo del "factor conocimiento", para generar riqueza, ha superado, claramente, al aporte relativo del tradicional "factor trabajo".

En esta "era post industrial", la prosperidad de un estado, nacional, provincial o municipal, depende, fundamentalmente, de su capacidad para la innovación y de su aptitud para el desempeño en entornos agresivos, cambiantes e impredecibles.

Prosperidad de un estado, en otros términos, implica obtener Ventaja Competitiva. Para un estado, Ventaja Competitiva significa distinguirse o adelantarse respecto de otros estados. La Ventaja Competitiva de un estado, es decir su prosperidad, no se hereda; se debe crear y, lo más difícil, se debe mantener.

Estrategia Gubernamental es la forma en la que un estado, nacional, provincial o municipal, obtiene la Ventaja Competitiva. En otras palabras, la esencia de la formulación de la Estrategia Gubernamental es la definición de la manera en la cual se espera colocar al estado en una posición claramente ventajosa respecto de otros estados.

La Ventaja Competitiva es efímera; esto obliga a los estados a un permanente esfuerzo de Reposicionamiento Competitivo: Luego de un liderazgo centenario, por parte de la industria relojera Suiza, se vio cómo dicha industria se redujo, en un par de años, a índices relativos casi insignificantes (cambio de paradigma en la fabricación de relojes).

No debe confundirse Ventaja Competitiva con ventaja comparativa. La carencia



de minas de hierro y de carbón (desventaja comparativa) no impidió a Japón constituirse, por un período, en uno de los países líderes mundiales en la fabricación de acero (Ventaja Competitiva).

Ventaja Competitiva de un estado es la consecuencia de una Gestión Gubernamental eficaz

Gestión Gubernamental eficaz implica liderazgo innovador y un proceso de aprendizaje continuo por parte de los gobernantes. El valor de la experiencia se ha vuelto relativo, por lo tanto, los conceptos y habilidades adquiridos por el administrador gubernamental, deben ser revisados con frecuencia.

Un componente importante de una Gestión Gubernamental eficaz es lograr que las Estructuras y Procesos Gubernamentales guarden correspondencia con la estructura y segmentación de la Demanda Social. La Demanda Social es cambiante. Por lo tanto las Estructuras y los Procesos Gubernamentales deben ser flexibles.

La necesidad de modernización de las Estructuras y los Procesos Gubernamentales está asumida, en todos los países del mundo, como estrictamente necesaria. Todo el cuerpo social comparte esta percepción.

Los procesos de desregulación, desburocratización y redimensionamiento del Sector Público se han constituido en algo permanente. Es necesario encararlos con todo rigor profesional para lograr y sostener, en el tiempo, la eficacia de las Administraciones Públicas

La modernización de los estados nacionales, provinciales y municipales complementa y facilita la gestión de los agentes económicos.

En lo social, dicha Modernización del Estado, contribuye a una más eficaz y eficiente utilización de los recursos, es decir, posibilita concentrarlos en los servicios básicos destinados a los sectores sociales más vulnerables.

Se puede afirmar que, una correcta Estrategia Gubernamental, es la que logra una importante correspondencia entre las expectativas y la percepción del entorno, acerca de los bienes y servicios suministrados por un estado.

En este trabajo se propone un esquema conceptual para ajustar los Procesos de la Gestión de un estado a la Estrategia Gubernamental.

Si los estados, nacionales, provinciales y municipales, no tienen éxito en su gestión es porque en él no se asignan los recursos, ni se producen los bienes ni se prestan los servicios en función de las expectativas del entorno social.

La principal dificultad: El anclaje cultural

La actual crisis de competitividad que afrontan muchos países, provincias y municipios no es, exclusivamente, el resultado de una recesión económica temporal, ni de un punto bajo en el ciclo de las economías regionales.

Existe una importante analogía entre el origen de las crisis de competitividad de los estados (países, provincias y municipios) y el de las crisis en muchas corporaciones empresariales: Frecuentemente, en ambos casos (estados y corporaciones empresariales) suele observarse que sus Estructuras



Organizacionales se corresponden con un mundo "manejado por la oferta" (época de la Primera Revolución Industrial). Hoy vivimos y COMPETIMOS en un mundo "manejado por la demanda".

Desde la denominada Guerra Franco - Prusiana (1870/1871) hasta fines de la Primera Guerra Mundial (1914/1918), los ejércitos de las principales potencias mundiales, consolidaron un tipo de Estructura basada en los siguientes elementos:

1. Organización jerárquico piramidal
2. Management profesional (soldados profesionales reemplazaron a los nobles en el mando de las unidades militares)
3. Clara especialización funcional (Infantería, Artillería, Caballería, ..)
4. Clara distinción entre línea (mando) y "staff " o estado mayor (asesoramiento)
5. Un rígido "plan de carrera": cabo, sargento, ..; subteniente, teniente, ..
6. En la "base de la pirámide" era necesaria una gran cantidad de Recursos Humanos sujetos a una estricta supervisión. Esta gente estaba destinada a realizar, solamente, tareas muy simples y repetitivas. La cualidad más exigida, a quienes componían la "base de la pirámide", era la obediencia.

Este modelo fue copiado, fielmente y con gran éxito, primero por las más importantes corporaciones empresariales alemanas (ej.: Grupo Siemens), luego por empresas norteamericanas (Banca Morgan, Ford, GM, etc.) y, finalmente, se extendió por todo el mundo occidental.

El citado esquema organizacional, en esa época, resultó muy apropiado en las organizaciones industriales. Sobre todo en las correspondientes a negocios orientados a la producción masiva y estandarizada: "Fabricaremos automóviles de cualquier color, siempre que sea negro" (Henry Ford I). La contracara evidente de dicha aseveración era: " .. o utilizas lo que yo fabrico o continúas en tu condición de peatón". Se trataba de un mundo manejado por la oferta.

Las Estructuras Gubernamentales copiaron y perfeccionaron minuciosamente al modelo jerárquico piramidal. Todas y cada una de sus componentes fueron aplicadas, desde ese entonces, en las burocracias oficiales.

Sin embargo, desde hace algunas décadas, las reglas de juego han cambiado. Ahora hay que considerar, prioritariamente, a la demanda. Hasta los organigramas militares se han "achatado". Los comandantes de las aeronaves o submarinos que portan armamento nuclear, reportan directamente al presidente del país al que pertenecen. El soldado conscripto fue reemplazado por el "comando", "boina verde" o soldados profesionales con sólida formación.

Pero, la "penetración cultural" del modelo jerárquico militar en las organizaciones empresariales fue tan grande que, a dichas corporaciones, les ha costado más que a las fuerzas armadas evolucionar hacia estructuras más flexibles e innovadoras.

Dicha "penetración cultural" en las firmas comerciales es evidente. Los empresarios, por ejemplo, hablan de:



7. "Capitanes" de la industria
8. "Logística" empresarial
9. "Estrategia" de negocios
10. Niveles "estratégico", "táctico" y "operativo" del negocio

En el ámbito Gubernamental, las dificultades para evolucionar hacia Estructuras más flexibles han llegado a niveles dramáticos. Es muy frecuente observar la aplicación de importantes cantidades de recursos para "perfeccionar lo que no debe hacerse".

Estrategia y Estructura

Se admite que "la Estructura sigue a la Estrategia" (Chandler - 1962). Sin embargo se verifica que, Estructuras rígidas y consolidadas, han sido severas condicionantes de la Estrategia. Esto se observa en el ámbito empresarial y, aún en forma más notoria, en los entornos Gubernamentales.

El proceso de transformación de Estructuras Organizacionales condicionadas por la oferta en esquemas de organización aptos para un mundo manejado por la demanda, ha sido denominado REINGENIERIA.

La Reingeniería de los Procesos de la Gestión Gubernamental constituye una herramienta idónea para hacer viable la Estrategia de los estados. En otras palabras, la Reingeniería de los Procesos de la Gestión Gubernamental facilita la obtención de la deseada y necesaria Ventaja Competitiva.

Pertinencia y características de la Reingeniería de los Procesos de la Gestión Gubernamental

Se ha verificado que, ni los bienes ni los servicios que un estado brinda hoy al entorno social, llevan a dicho estado a un éxito sostenible en el mediano y en el largo plazo.

El esfuerzo de la Gestión Gubernamental debe estar centrado en la optimización de los PROCESOS que dan lugar a los mencionados bienes y servicios gubernamentales.

No deben dedicarse esfuerzos significativos para la inspección de la Calidad del producido final (bien o servicio). Lo importante, para quien gobierna, debe ser el perfeccionamiento de los mecanismos utilizados para generar dichos bienes y servicios.

Se destaca que, Reingeniería de los Procesos de la Gestión Gubernamental:

11. No es sinónimo de automatización. Sin embargo la Tecnología ayudará para que la Reingeniería produzca una organización más achatada, flexible y orientada a satisfacer la demanda del entorno social.
12. No es Gestión Gubernamental Orientada a la Calidad Total. A pesar de ello, Calidad y Reingeniería comparten ciertos temas comunes: Ambas reconocen la importancia de los Procesos y ambas comienzan estudiando la demanda y su correspondencia con los Procesos que la satisfacen. A pesar de dichos



puntos en común los dos enfoques (Reingeniería y Gestión de la Calidad Total) difieren fundamentalmente:

13. Los programas de Calidad trabajan dentro del marco de los Procesos ya existentes de una organización y buscan mejorarlos por medio de lo que los japoneses llaman KAIZEN o mejora incremental y continua. La Reingeniería elimina procesos innecesarios y crea otros nuevos.
14. El objetivo de la Gestión Orientada a la Calidad Total es hacer lo que ya se está haciendo, pero haciéndolo mejor. Se busca el mejoramiento incremental del desempeño de los Procesos. Reingeniería implica, muchas veces, la aplicación del concepto de "Página en Blanco"

La Reingeniería de Procesos de la Gestión Gubernamental busca avances decisivos, no es la simple mejora de los Procesos existentes sino que, de resultar necesario, los descarta y los reemplaza por otros completamente nuevos.

La Reingeniería implica un enfoque de Gestión del Cambio, diferente del que necesitan los programas de Calidad.

REINGENIERÍA es la revisión fundamental y el rediseño radical de Procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento tales como costo, calidad, servicio y disponibilidad (en tiempo y forma).

Rediseñar radicalmente significa, si es necesario, descartar todas las estructuras y los procedimientos existentes e inventar maneras enteramente nuevas de realizar el trabajo gubernamental.

La Reingeniería de Procesos de la Gestión Gubernamental determina primero qué debe hacer un estado (identificación de la segmentación de la demanda social) y luego cómo debe hacerlo.

La Reingeniería no es cuestión de hacer mejoras marginales o incrementales, sino que consiste en dar saltos significativos en el rendimiento.

Tres razones, por separado y combinadas, están impulsando a los gobiernos (nacionales, provinciales y municipales) a penetrar, cada vez más profundamente, en un territorio desconocido para la mayoría de los Administradores Gubernamentales. Dichas razones son:

15. La aparición del concepto de "ciudadano-cliente".
16. La necesidad de utilización, en la Gestión Gubernamental, del concepto de Ventaja Competitiva.
17. La evidencia de que el cambio social es permanente y se acelera.

Los "ciudadanos-clientes" han verificado que poseen un gran poder. Por ello los "ciudadanos-clientes" exigen a sus "proveedores" (gobiernos de países, provincias y municipios) qué es lo que quieren, cómo lo quieren, cuándo lo quieren y discuten cuánto están dispuestos a pagar (impuestos) por los bienes y servicios estatales que reciben.



La competencia entre estados se ha establecido con total analogía a la existente entre firmas comerciales. La globalización y regionalización provocan que ningún estado tiene su territorio protegido de la competencia de otros estados. Un solo estado, competidor eficiente, puede subir el umbral competitivo para todos los estados de una región. Por ejemplo: Si un estado es el primero y único, en la región, que logra la radicación de una empresa de alta tecnología en su territorio, adquiere Ventaja Competitiva respecto de sus vecinos. Otro ejemplo: La adhesión, a las reglas de la economía global, por parte de un solo estado de una región, lleva a todos los estados de esa región a competir según dichas reglas. El primero en adoptar las nuevas reglas, si lo hace correctamente, adquiere Ventaja Competitiva sobre el resto.

El cambio social se ha vuelto constante y se acelera. Con la globalización de la economía, los estados se ven ante un número mayor de competidores (otros estados), cada uno de los cuales puede introducir innovaciones en los bienes y servicios estatales, transformando a la Ventaja Competitiva estatal en un concepto dinámico. La globalización de las comunicaciones provoca que los habitantes de un estado, en tiempo real, se enteran de la oferta de bienes y servicios que otros estados brindan a sus respectivos habitantes. Esto provoca que, inmediatamente, exijan el mismo o mayor nivel, a su propio estado.

Para muchos estados, la Reingeniería de Procesos de la Gestión Gubernamental es el único medio para librarse de estilos ineficaces y anticuados de Gestión Gubernamental que dificultan la obtención de la Ventaja Competitiva.

Reafirmar la Ventaja Competitiva no es cuestión de hacer que los funcionarios y empleados estatales trabajen más duro; implica que aprendan a trabajar de otra manera.

La Reingeniería de Procesos de la Gestión Gubernamental tiene que concentrarse, prioritariamente, en los Procesos fundamentales de la Gestión Gubernamental. Se entiende que Procesos fundamentales son aquellos más íntimamente relacionados con los Factores Críticos de Éxito de quienes gobiernan

Reingeniería: Un proyecto de cambio cultural

Los estados no son los que rediseñan sus Procesos, son las personas las que lo hacen. Autoridades políticas, funcionarios y empleados son los involucrados. Al profundizar en el "qué" del proyecto de Reingeniería, necesitamos definir "quién".

Las personas que estarán afectadas a un proyecto de Reingeniería de los Procesos de la Gestión Gubernamental se enfrentarán con el gran desafío de concretar, en primer término, un proceso de cambio cultural.

De una visión "vertical" del ejercicio del liderazgo, típica del tradicional modelo militar de "comando y control", es necesario percibir al líder como alguien que facilita los flujos de trabajo. La supervisión estará orientada a coordinar la sucesión de tareas que transforma cada requerimiento del entorno en una



respuesta a dicho requerimiento. El líder facilitará, ayudará y educará para que todo "input" produzca su correspondiente "output".

Cuando dicho cambio cultural no se produce, los estados no logran el éxito deseado en la Reingeniería de Procesos. Terminan sus esfuerzos precisamente en donde comenzaron, sin haber logrado ningún cambio significativo y sin haber alcanzado ninguna mejora en el rendimiento. Por el contrario, se fomenta, de esa manera, el escepticismo respecto de los programas de mejoramiento.

El citado cambio cultural también implica la utilización de un léxico específico. Algunos términos frecuentemente utilizados en Proyectos de Reingeniería son los siguientes:

Líder del Proyecto de Reingeniería: Autoridad o funcionario que respalda y motiva el esfuerzo total de la Reingeniería.

Equipo de Reingeniería: Un grupo de personas, debidamente capacitada y adecuadamente lideradas, dedicadas a rediseñar Procesos de acuerdo con un esquema de prioridades.

Proceso: Encadenamiento de tareas o actividades que transforman el "input" en "output", es decir, que transforman un requerimiento del medio ambiente en la correspondiente respuesta.

Responsable de Proceso: Un funcionario a cargo de un Proceso. Es decir, el responsable de los flujos de trabajo destinados a satisfacer cada uno de los componentes de la demanda.

Tarea o Actividad: Cada una de las unidades de trabajo encadenadas en un Proceso. Normalmente se asocia una Tarea o Actividad a un puesto de trabajo.

Responsable de Tarea o Actividad: Persona que ejecuta los Pasos que constituyen cada Tarea o Actividad. Normalmente es el titular de un puesto de trabajo específico.

Paso: Cada una de las acciones elementales que constituyen una Tarea.

"Gurú" de Reingeniería: Individuo responsable de generar ideas y desarrollar técnicas e instrumentos para la Reingeniería de los Procesos de la Gestión Gubernamental. Es el asesor nato del Líder del Proyecto de Reingeniería.

.

Los Procesos Gubernamentales y no las áreas estatales son el objeto de la Reingeniería. El estado no rediseña, por ejemplo, su área de Recursos Humanos o la de Contabilidad. En un proyecto de Reingeniería de Procesos de la Gestión Gubernamental se rediseña el trabajo que realizan las personas comprendidas en dichas áreas. La optimización de los Procesos, si se está utilizando un enfoque metodológico adecuado, llevará a la optimización de la Estructura Organizacional como consecuencia natural.



Errores que se cometen en la Reingeniería de Procesos de la Gestión Gubernamental

1. Designar un Líder del proyecto de Reingeniería de Procesos inadecuado
2. No capacitar adecuadamente al Equipo de Reingeniería
3. No comunicar adecuadamente los aspectos sustanciales del proyecto
4. Utilizar un enfoque metodológico inadecuado
5. Designar un Líder del proyecto de Reingeniería de Procesos inadecuado
6. Tratar de corregir un Proceso en vez de cambiarlo.
7. No concentrarse en los Procesos.
8. No considerar los valores y las creencias de los empleados.
9. Conformarse con resultados de poco importancia.
10. Abandonar el esfuerzo antes de tiempo.
11. Limitar de antemano la definición del problema y el alcance del esfuerzo de Reingeniería.
12. Dejar que las culturas y las actitudes corporativas preexistentes impidan la ejecución de los aspectos esenciales de la Reingeniería.
13. Tratar que la Reingeniería se haga de abajo hacia arriba.
14. Asignar recursos insuficientes al Proyecto de Reingeniería.
15. Sepultar a la Reingeniería en la agenda sobrecargada de la autoridades.
16. Dispersar la energía en un gran número de proyectos.
17. Tratar de rediseñar cuando el titular de una dependencia está abandonando su cargo.
18. No distinguir la Reingeniería de otros programas de mejora.
19. Concentrarse exclusivamente en diseño. Olvidarse de la viabilidad de la Implantación.
20. Tratar de hacer la Reingeniería sin molestar a nadie.
21. Dar marcha atrás cuando se encuentra resistencia.
22. Prolongar demasiado el esfuerzo.



Características de los Procesos de la Gestión Gubernamental luego de la Reingeniería:

1. Cada Proceso está claramente orientado a satisfacer un determinado segmento de la demanda social.
2. Varias tareas se combinan en una (necesidad de funcionarios polifuncionales).
3. Los funcionarios de bajo nivel toman decisiones importantes (necesidad perentoria de un programa de desarrollo de RRHH gubernamentales).
4. Las tareas de los procesos gubernamentales se ejecutan en orden natural y con evidentes mecanismos de agregado de valor (eliminación del "pase a sus efectos" o "elevo para su consideración").
5. Los procesos definidos tienen múltiples versiones para contemplar situaciones diversas.
6. El trabajo se realiza en el sitio razonable y respetando un circuito simplificado.
7. Se reducen las verificaciones y los controles.
8. Prevalecen operaciones híbridas centralizadas / descentralizadas (necesidad del soporte de la Tecnología Informática).

3. Descripción general de la metodología

La metodología consta de las siguientes fases:

1. Preparación
2. Ingeniería Reversa
3. Transición hacia el Rediseño
4. Ingeniería “Hacia Adelante” (forward engineering) ”
5. Rediseño general
6. Rediseño de detalle
7. Implantación (“la administración del caos”)
8. La transición hacia el mejoramiento continuo

Fases en paralelo a la secuencia anterior

9. Acciones comunicacionales



10. Reconversión de Recursos Humanos
11. Eventual selección de soluciones informáticas para soportar los Procesos rediseñados

4. Herramientas o técnicas utilizadas por la metodología

4.1. Herramientas utilizadas en la Ingeniería Reveresa

4.1.1. La Matriz "Procesos/Factores Críticos de Éxito"

Finalidad: Calificar los Procesos estudiados considerando, prioritariamente, a aquellos Procesos relacionados con una mayor cantidad de Factores Críticos de Éxito.

4.1.2. Matriz "Calificación según FCE/Calidad de la Implantación actual de los Procesos"

Finalidad: Determinar prioridades para la Reingeniería: ¿Qué Procesos considerar en primer lugar para su optimización?

4.1.3. La Matriz "Procesos/Tareas"

Finalidad: Permitir la desagregación de Procesos en Tareas. Permite visualizar aquellas Tareas compartidas por varios Procesos, analizando redundancias, "cuellos de botella", etc. En el caso de problemas muy complejos, en forma análoga, pueden utilizarse matrices Procesos/Subprocesos, Subprocesos/Tareas y Tareas/Pasos.

4.1.4. Herramientas alternativas para modelar dinámicamente Procesos Administrativos y/o Industriales.

Existen diversas herramientas computacionales alternativas para modelar los Procesos tal como se los estudia (Ingeniería Reversa) y los que se proponen como consecuencia del Rediseño (Ingeniería Hacia Adelante). El estudio de los Procesos con la inclusión de la variable tiempo y la posibilidad de efectuar inferencias estadísticas es imprescindible. La selección de la herramienta de modelado dinámico dependerá de la naturaleza del problema y de la disponibilidad de ese tipo de programas. En Internet existen numerosas herramientas útiles para este tipo de modelado basadas en Redes de Petri.

4.2. Herramientas utilizadas en la "Ingeniería hacia delante"

4.2.1. Matriz "Procesos optimizados / Tareas Optimizadas"

Finalidad: Mostrar, en forma integrada, al esquema organizacional optimizado

4.2.2. La Matriz "Perfil de Habilidades Requeridas /Tareas Optimizadas"

Finalidad: Asignar responsabilidades a los "Perfiles de habilidades" definidos como los necesarios para el funcionamiento del área estudiada.



4.3.3. Modelado dinámico de los procesos optimizados

Análogamente a lo propuesto para la Ingeniería Reversa se vuelve a proponer la utilización de la simulación dinámica. Utilizando alguna herramienta informática para simulación de Procesos (por ejemplo Optima! de AdvanEdge Technologies, Inc.), se logra estudiar los aspectos temporales y dinámicos de los Procesos relevados, así como las condiciones de concurso de los recursos compartidos.

La base para el modelado está constituida por la información expuesta en las matrices antes indicadas. De esta fuente se obtienen los Procesos, las tareas, los recursos asociados a cada Proceso y el tiempo asignado a cada tarea.

Como resultado de la simulación se puede obtener la siguiente información: valor agregado de cada tarea, porcentaje y tiempo de utilización de los recursos, detección de ”cuellos de botella” presentes en los Procesos, costo de los Procesos, demoras, duración de las tareas o de los pasos que componen el Proceso, etc.

5. Particularidades de la “Reingeniería del Management” (en este caso del Management Gubernamental).

La mayor causa de los fracasos de los proyectos de Reingeniería es el desinterés o las actitudes pasivas de los máximos directivos de las organizaciones involucradas en los cambios.

El rol de “abanderado y guía” del proyecto de Reingeniería por parte del Nro 1 no es sustituible por excelentes desempeños de sus colaboradores.

La Reingeniería, necesariamente, debe comenzar por la asimilación y puesta en práctica de los principios y criterios típicos de BPR por parte de los máximos responsables de la organización afectada.

6. Particularidades de la “Reingeniería de los Recursos Humanos”

La Reingeniería de los Recursos Humanos estará orientada hacia: a) Desarrollar las aptitudes generales y específicas para desempeñarse en el nuevo entorno de trabajo resultante del proyecto de Reingeniería, y, b) Generar actitudes favorables respecto de los cambios asociados a la Reingeniería.

La capacitación será una herramienta esencial de la Reingeniería de los Recursos Humanos. Si bien es necesaria la definición de los Perfiles de Habilidades para perfeccionar el programa de capacitación, algunos aspectos generales podrán ser encarados a partir de las primeras fases del proyecto de Reingeniería.

El “inventario” de las habilidades de los responsables de las Tareas de los Procesos prioritarios, al iniciarse el proyecto (durante la Ingeniería Reversa) y los Perfiles de Habilidades definidos en el Rediseño (Ingeniería Hacia Adelante) constituyen el desde y el hasta del Programa de Desarrollo de Recursos Humanos que debe acompañar al proyecto de Reingeniería.

7. Conclusiones

1. Se ha verificado, en la Provincia de Salta, una contrastación experimental exitosa respecto de los conceptos y aspectos instrumentales expuestos.



2. El alcance de la metodología (en el plano del ¿cómo?) se correspondió con las necesidades básicas de los integrantes del equipo que encaró la Reingeniería en el área Educación de la Provincia de Salta.
3. Se verificó en Salta que la estructura general de la metodología es sólida y de fácil comprensión, tanto durante la capacitación, como al encararse su puesta en práctica .
4. Los aspectos conceptuales en los que se basa el enfoque metodológico son de amplia difusión y aceptación generalizada.
5. Se constató, durante el proyecto en Salta, que las herramientas utilizadas para construir los diversos modelos no requieren entrenamiento especializado dado que son de uso fácil.
6. Resultó evidente durante el proyecto en Salta que es necesario tener en cuenta los aspectos esenciales de la Reingeniería del Management. Si los máximos directivos del área involucrada en el proyecto de Reingeniería no se constituyen en “abanderados y guías” del cambio, seguramente las tareas a ser encaradas presentarán dificultades adicionales.
7. Se verificó en Salta que los Recursos Humanos constituyen un factor esencial de todo proyecto de Reingeniería.
8. Es probable que la aplicación de esta metodología en ámbitos diversos, permita completarla y optimizarla.

Bibliografía

Hammer, Michael, Champy, James “Reingeniería”, Norma, 1993

Hammer, Michael “Beyond Reengineering”, Harper Business, 1996

Ostroff, Frank “La Organización Horizontal”, Oxford, 1999

Ackoff, Rusell “Ackoff´s Fables (Fábulas Antiburocráticas) ”, Wiley,1991

Osborne, David, Gaebler, Ted “La Reinvención del Gobierno”, Paidós, 1996

Osborne, David, Plastrick, Peter “Banishing Bureaucracy”, Addison Wesley, 1997

Drucker, Peter “Las Fronteras de la Administración”, Sudamericana, 1987

Drucker, Peter “Las Nuevas Realidades”, Sudamericana, 1990

Porter, M. "The competitive advantage of nations", Harvard Business Review, marzo - abril del 1990

Porter, M. "Ser competitivo", Ediciones Deusto, 1999

Uzal, R. et al, "Lineamientos metodológicos para la Reingeniería de Procesos utilizando principios y criterios de la reingeniería de sistemas de información". Anales del Congreso Argentino de Informática organizado por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas. Mar del Plata, 1997.

Uzal, R. et al, “Optimization of the Educational Administrative Management in Thirteen Argentine Provinces Using Reengineering of Process “ Anales de CATE´98 (Computers and Advanced Technology in Education - International Conference) organizada por The International Association of Science and Technology for Development y The American Society for Engineering Education, Cancún, México, mayo de 1998.